

Forholdet mellom landbruk og industri som arealformål

*Det rettslige innholdet i plan- og bygningslovens
landbruksbegrep sett opp mot annen virksomhet, og
hvordan dette påvirker mulighetene til
byggetillatelse i landbruksområder*

Kandidatnummer: 159

Antall ord: 14 194



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

01.06.2015

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Problemstilling og avgrensning	1
1.2	Problemstillingens aktualitet	2
1.3	Metodisk tilnærming	4
1.3.1	Rettskilder og rettskildebruk	4
1.3.2	Videre fremstilling	5
2	Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven	6
2.1	Generelt om arealplanlegging	6
2.1.1	Planlegging på tre nivå	6
2.1.2	Kompetansefordeling i planlegging	8
2.2	Generelt om arealformål i plan	8
2.3	Om vedtatte planers rettsvirkninger	10
2.3.1	Rettsvirkninger for fremtidig arealbruk	10
2.3.2	Tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven	11
3	Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven	12
3.1	Innledning	12
3.2	Vilkår for byggetillatelse	12
3.2.1	Søknadsplikt ved endring og nyoppføring av bygg	12
3.2.2	Nærmere om hvilke tiltak som er søknadspliktige	13
3.3	Betydningen av hva slags arealformål området er regulert til	14
4	Innholdet av landbruksbegrepet og grensen mot annen næringsvirksomhet	15
4.1	Innledning og problemstilling	15
4.2	Kort om arealformålet “industri”	15
4.2.1	Generelt om industri som arealformål	15
4.2.2	Om grensen mellom industri og produksjon i LNF-områder	17
4.3	Arealformålet “landbruk”	17
4.3.1	Innledning. Generelt om formålet	17

4.3.2	Nærmere om hva som omfattes av landbruksbegrepet	19
4.3.2.1	Generelt om hvilke typer bygg som tillates innenfor LNF-formålet	19
4.3.2.2	Tradisjonell landbruksdrift	21
4.3.2.3	Annen landbrukstilknyttet virksomhet	28
5	Vurdering og avslutning	36
5.1	Om det rettslige innhold av landbruksbegrepet i plan- og bygningsloven	36
5.2	Om muligheten til byggetillatelse i LNF-områder	38
	Litteraturliste	A

1 Innledning

1.1 Problemstilling og avgrensning

Temaet for avhandlingen gjelder forholdet mellom arealformålene landbruk og industri. Hovedproblemstillingen det vil bli tatt utgangspunkt i, er spørsmålet om det rettslige innholdet i landbruksbegrepet i plan- og bygningsloven (pbl.)¹ sett opp i mot annen virksomhet, og hvordan dette påvirker mulighetene til byggetillatelse i landbruksområder.

Det sentrale for avhandlingen vil være å kartlegge de rettslige rammene plan- og bygningsloven oppstiller for landbruk i plan². Dette gjelder særlig for hvilke typer av landbruksvirksomhet som kan tillates i områder regulert til landbruk. Ved å avklare landbruksbegrepets planmessige innhold er målet å kunne trekke klare grenser mellom landbruksvirksomhet og annen type virksomhet. Det er aktuelt å foreta en vurdering av hva som omfattes av henholdsvis arealformålene landbruk og industri, med hovedvekt på innholdet av landbruksformålet. Grensen mellom disse vil være avgjørende for hvilke typer virksomhet som kan tillates i landbruksområder og dermed også påvirke mulighetene til byggetillatelse i områder regulert til landbruk.

Drøftelsen vil først og fremst konsentreres om bygging og utvidelse av driftsbygninger, da dette anses som mest aktuelt i forhold til problemstillingen på bakgrunn av størrelsen på bygg. Med driftsbygning menes en bygning som er et nødvendig ledd i, og et driftsmiddel i landbruksdriften på en bruksenhet³. Også former for tilleggsvirksomhet i landbruket vil være aktuelt å behandle på grunn av ofte uklare grenser mellom landbruksvirksomhet og ren næringsvirksomhet. Vurderingene av landbruksbegrepets innhold vil knyttes opp i mot plan- og bygningslovens bestemmelser om arealformål, samt forarbeider til disse.

På bakgrunn av problemstillingen vil det falle utenfor avhandlingen å behandle spørsmålet om øvre grense for byggverk i industriområder, eller grensene mellom industri, landbruk og andre arealformål.

¹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71

² Plan omfatter de former for areal- og reguleringsplaner til fastsetting av hvordan arealer skal brukes, som kan utarbeids etter bestemmelser i plan- og bygningsloven

³ HO-2/2002 Temaveileder *Driftsbygninger i landbruket* s. 4 Direktoratet for byggkvalitet, desember 2002

1.2 Problemstillingens aktualitet

Driftsbygninger i landbruket er i plan- og bygningsloven underlagt enkelte særregler. Pbl. § 20-2 første ledd bokstav b) gjør for tiltak i tilknytning til alminnelige driftsbygninger i landbruket, unntak fra plikten om bruk av ansvarlig foretak. I tillegg er driftsbygninger i landbruket unntatt fra vanlige regler om vannforsyning, avløp og atkomstveier jfr. § 30-1 første ledd. På bakgrunn av disse særreglene om landbruksbygninger er det derfor nødvendig å kunne oppstille en grense for hva som omfattes av landbruksbegrepet og ikke.

Med tiden har måtene å drive landbruk på endret seg, og nye former for drift har kommet til. Det innebærer at begrepet "landbruk" vanskelig kan ha et statisk innhold. Dette er også kommentert av Miljøverndepartementet når det gjelder forståelsen av begrepet "tradisjonell landbruksdrift"⁴:

"På grunn av omlegging til nye/alternative driftsformer i landbruket, herunder effektivisering gjør at spørsmål om hva som er tillatt arealbruk i LNF-område stadig dukker opp i nye varianter."

Departementet trekker i samme sak inn en tidligere uttalelse om landbruksbegrepet innhold⁵:

"I lys av den stadig økende effektivisering/rasjonalisering som har skjedd i landbruket, særlig i etterkrigsårene må det erkjennes at hva som er "tradisjonelt landbruk" vil skifte over tid."

Som departementet påpeker, har utviklingen i norsk landbruk med økende effektivisering, pågått i lang tid. Utviklingen har gått i retning av stadig færre, men større enheter⁶. Samtidig har det gjennomsnittlige jordbruksareal som er i drift per bruk, hatt en jevn økning⁷. I tråd med dette har driftsbygningenes størrelse økt, som følge av nødvendigheten av større drift for å oppnå lønnsomhet. Slike nyere driftsmåter for å oppnå økt lønnsomhet, er blant annet ordningene med fellesfjøs og samdrifter. Samdrift er en form for samarbeid mellom bønder, og er i en rapport fra Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) definert som⁸

⁴ Departementets uttalelse til en fylkesmann 20. juni 1995 sak 95/2249

⁵ Miljøverndepartementets uttalelse i sak 3419/86 angående problemstillingen om landbruksbegrepets innhold

⁶ Knutsen, Heidi (2014) *Utsyn over norsk landbruk*, NILF s. 3

⁷ Knutsen, Heidi (2014) *Utsyn over norsk landbruk*, NILF forskning s. 13

⁸ Kristiansen, Berit (2014) *Driftsgranskingar i jord- og skogbruk - Rekneskapsresultat 2013*, NILF s. 21

”eit føretak der driftsbygningar, jord, mjølkekvoter, arbeidskraft og andre ressursar på to eller fleire gardsbruk er organiserte i ei eining”.

Tall fra Landbruksdirektoratet viser at innen melkeproduksjonen økte antall samdrifter betraktelig fra 146 i 1995 til 1973 i 2008⁹. Etter dette har antall sunket noe, men holdt seg stabilt høyt med i overkant av 1100 samdrifter i 2014.

Ved organisering i samdrift vil partene kunne oppnå større effektivitet ved bedre utnyttelse av sine egne og gårdenes ressurser. Det gjelder mulighet til bedre utnyttelse av både jordressurser og økonomiske ressurser, som igjen vil kunne medføre mulighet til å bygge større og bedre driftsbygninger.

Som en følge av utviklingen mot større lønnsomhet og effektivitet ved drift av mindre gårder, vil det for mange bønder også være aktuelt med ulike nye tilleggsgnæringer til gårdsdriften. Dette vil i mange tilfeller medføre spørsmålet om den aktuelle virksomheten omfattes av landbruksbegrepet eller ikke.

Med årene har fokuset på dyrevelferd økt, noe som blant annet har medført endringer i regelverk når det gjelder krav til dyrehold. Av betydning her kan nevnes innføring av løsdrift som ny oppstallingsform for storfe¹⁰. Det vanlige har tidligere vært at dyrene står bundet på bås hele døgnet. Ved løsdrift går dyrene fritt rundt i fjøset, med egne soner for foring, liggeplasser og eventuelt melking. Løsdrift stiller dermed større krav til arealer sett i forhold til båsfjøs, og mange eksisterende driftsbygninger vil derfor måtte utvides for å imøtekomme regelverket. Ved bygging av nye driftsbygninger vil disse også måtte bli større enn tidligere.

Også når det gjelder krav til arealer for svinhold har det skjedd endringer. Totalareal for fødebinger er utvidet, og vil kunne medføre nødvendige utvidelser av driftsbygninger for å imøtekomme arealkravene¹¹. Med økning av minstekrav til areal for to så store driftsformer som hold av storfe og svin, vil driftsbygningers størrelse nødvendigvis måtte økes. I den forbindelse vil det kunne stilles spørsmål om slike typer bygninger omfattes av landbruksbegrepet eller ikke.

⁹ Landbruksdirektoratet (2014): Statistikk – *Utviklingstrekk i norsk jordbruk, samdrifter*

¹⁰ Forskrift 22. april 2004 nr. 665 om hold av storfe § 7 sjettedde. Kravet om løsdrift trer imidlertid ikke i kraft før tidligst 1. januar 2024 jfr. Forskriftens § 32 andre og tredje ledd.

¹¹ Forskrift 18. februar 2003 nr. 175 om hold av svin § 25 jfr. Forskrift 18. desember 2009 nr. 1808 om endring i forskrift om hold av svin § 25 som endrer minstekravet for fødebinger fra 4,5 kvadratmeter (kvm) til 6 kvm.

1.3 Metodisk tilnærming

1.3.1 Rettskilder og rettskildebruk

For å kartlegge hva som omfattes og ikke av landbruksbegrepet i plan- og bygningsloven, vil loven selv så sentralt. Plan- og bygningsloven utgjør hovedrammeverket for både arealplanlegging og byggesaksbehandling, og er derfor et naturlig sted å starte. Der loven selv ikke gir nok veiledning, vil også forarbeider til denne ha stor betydning.

På visse punkter hvor gjeldende lov og dens forarbeider ikke gir nok veiledning, vil landbruksbegrepet i tidligere plan- og bygningslov av 1985¹² kunne ha betydning. Nåværende lovs landbruksbegrep skal tilsvare det tidligere landbruksbegrepet i loven fra 1985¹³. Tidligere utgitte veiledninger til 1985-loven i tilknytning til dette vil derfor være av interesse.

Det finnes lite rettspraksis på området som er av betydning for problemstillingen, men en dom fra Borgarting lagmannsrett fra 2012 er av interesse, LB-2012-14677. Dommen behandler i noen grad spørsmålet om hva som kan tillates innenfor landbruksformålet når det gjelder bygg for svineproduksjon.

Noe av bakgrunnen for den beskjedne mengden rettspraksis på området, er sannsynligvis å finne i klagesystemet for vedtak fattet av kommunen. Departementet er klageinstans for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven jfr. pbl. § 1-9 femte ledd¹⁴. Denne avgjørelseskompetansen er delegert til Fylkesmennene som fungerer som klageinstans for enkeltvedtak fattet av kommunen¹⁵. Når det gjelder klagesaker til Fylkesmannen angående tiltak i landbruksområder vil slike saker derfor være av interesse. Fylkesmennenes vurdering i enkeltsaker omkring hvilke typer tiltak og ikke som kan tillates i landbruksområder vil, kunne kaste lys over landbruksbegrepets rettslige grenser.

I mangelen på rettspraksis og utdypende lovregler på området, vil enkelte temaveiledere på området kunne gi veiledning for hva som kan tillates bygget innenfor landbruksområder. Disse vil ha begrenset vekt sett opp i mot lovtekst, forarbeider og forvaltningspraksis, men vil kunne være et supplement der andre rettskilder ikke gir nok veiledning.

¹² Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 (opphevet)

¹³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

¹⁴ I forskrift 12.juni 2009 nr. 639 delegert til Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet (Nå: Kommunal- og moderniseringsdepartementet)

¹⁵ Rundskriv T-8/86

1.3.2 Videre fremstilling

Forut for vurderingen av hovedproblemstillingen, vil arealplanlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven behandles i hvert sitt kapittel. Fremstillingen tar sikte på å gi et innblikk i reglene, noe som er nødvendig for den videre forståelse av behandlingen av landbruksbegrepet.

Kapittel 2 omhandler arealplanlegging generelt, med noe nærmere behandling av arealformål i plan. Arealplanleggingen er viktig for å fastlegge hvordan arealene skal kunne brukes og vernes. Det vil også her behandles hvilke rettsvirkninger vedtatte planer har.

For hverken eiere av landbrukseiendommer, eller eiere av andre eiendommer, er det uten videre fritt frem å sette opp hva slags type bygg en ønsker på eiendommen. Dette reguleres av bestemmelser i plan- og bygningsloven om byggesaksbehandling, og vil behandles i kort kapittel 3.

Behandlingen av hovedproblemstillingen vil foregå under kapittel 4. Arealformålene industri og landbruk vil her behandles hver for seg. Industri som arealformål vil bare kort behandles, da dette kun er nødvendig for lettere å avgjøre landbruksvirksomheters grenser mot annen virksomhet. Hovedvekten vil bli lagt på landbruk som arealformål, samt grensene for hvilke tiltak som omfattes av landbruksbegrepet.

I avhandlingens siste del vil det i kapittel 5 forsøkes å besvare hovedproblemstillingen og sammenfatte hoveddelen ved å formulere noen hovedlinjer når det gjelder landbruksbegrepets rettslige grenser. Til slutt vil det behandles hvordan eiere av landbrukseiendommer blir påvirket av hva som omfattes av landbruksbegrepet og ikke. Hva slags muligheter disse har til iverksetting av tiltak som faller utenfor landbruksbegrepet, vil her være viktig.

2 Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven

2.1 Generelt om arealplanlegging

2.1.1 Planlegging på tre nivå

En grunneier har i prinsippet full råderett over sin eiendom. Råderetten innskrenkes imidlertid betydelig av lover og regler. Slike inngrep i borgernes rettigheter må ha grunnlag i formell lov jfr. legalitetsprinsippet i Grunnlovens¹⁶ § 113. Plan- og bygningsloven gjør på sitt felt betydelige begrensninger i råderetten over fast eiendom. Dette er nødvendig for å sikre en forsvarlig forvaltning av arealer og ressurser. Samtidig må grunneierne sitte igjen med tilstrekkelig rådighet til at de har mulighet til å utnytte eiendommen på en funksjonell måte. Plan- og bygningsloven skal opprettholde denne balansen ved regler om fastlegging av arealers bruk, sammen med bestemmelser om private og andres muligheter til å få gjennomført ønskede tiltak¹⁷.

For å kontrollere hvordan arealer blir disponert, kan myndighetene vedta forskjellige planer for områdene – såkalt arealplanlegging. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven har som overordnet formål å fremme en bærekraftig utvikling jfr. pbl. § 1-1 første ledd.

Planleggingen er viktig for å sikre en forsvarlig utnyttelse av arealene og hindre uhensiktsmessige inngrep i disse, slik at det legges til rette for en ønsket samfunnsutvikling¹⁸.

Arealplanleggingen foregår på tre nivå. På hvert nivå står en planmyndighet ansvarlig for å treffe vedtak innenfor sitt ansvarsområde jfr. § 3-2 første ledd.

På statlig nivå har planmyndighetene ansvar for å ivareta hensynet til nasjonale interesser. Kongen er øverste statlige planmyndighet jfr. § 3-2 første ledd jfr. § 3-5 andre ledd. I praksis er dette Regjeringen i statsråd. Departementet har imidlertid det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver jfr. § 3-5 tredje ledd. Departementet kan ivareta nasjonale interesser ved å utarbeide nasjonale forventninger til kommunale og regionale planer, statlige

¹⁶ Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814

¹⁷ Nærmere om grunneiernes mulighet til å få gjennomført ønskede tiltak i avhandlingens kapittel 3 om byggesaksbehandling

¹⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210

planretningslinjer, statlige planbestemmelser, og statlig arealplan jfr. pbl. § 3-5 første ledd jfr. lovens kapittel 6.

På regionalt nivå (fylkesnivå) skal planleggingen fremme fysisk, miljømessig, helsemessig, økonomisk, sosial og kulturell utvikling jfr. pbl. § 3-4 første ledd. Regional planlegging omfatter utarbeidelse av regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse jfr. § 3-4 andre ledd jfr. lovens kapittel 7 og 8. Regional planmyndighet er fylkestinget jfr. § 3-2 første ledd jfr. § 3-4 fjerde ledd.

Planlegging på kommunalt nivå har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen. Dette oppnås gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, samt ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet jfr. pbl. § 3-3 første ledd. Kommunal planmyndighet er kommunestyret jfr. § 3-2 første ledd jfr. § 3-3 andre ledd.

Kommunestyrets virkemidler for å oppnå ønsket utvikling av kommunens arealer er å vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan jfr. § 3-3 andre ledd. Innenfor en kommunes område skal det fastsettes i plan hva alle arealer skal brukes til jfr. pbl. § 11-5. En viktig del av kommunenes planlegging går ut på å vedta en kommuneplan, som skal inneholde en samfunnsdel og en arealdel jfr. pbl. § 11-1 første ledd. Det er arealdelen av kommuneplanen, den såkalte arealplanen, som fastlegger arealenes bruk. Arealplanen skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk jfr. § 11-5 første ledd.

Arealplanen skal fungere som en grov oversiktsplan over kommunens totale område jfr. forutsetningsvis. § 11-5 andre ledd første punktum. Den skal være utformet med tanke på langsiktig bruk av arealene¹⁹. En arealplan gjør det lettere senere å utarbeide mer detaljerte planer for de enkelte områdene, samt lettere å ta beslutninger i enkeltsaker²⁰. Arealplanen skal bestå av et plankart med bestemmelser og planbeskrivelse²¹.

Kommunestyret kan også vedta reguleringsplaner ved fastlegging av kommunens arealer. Dette er planer over et mindre område og med en større detaljgrad enn arealplanen. En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir hvordan arealer skal brukes og utformes jfr. pbl. § 12-1 første ledd. Reguleringsplaner skal brukes for områder

¹⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211

²⁰ T-1491 Veileder - *Kommuneplanens arealdel* s. 8

²¹ Nærmere om plankart og inndeling i arealformål under avhandlingens kapittel 2.2

i kommunen hvor det følger av loven at det skal angis reguleringsplan, hvor dette følger av kommuneplanens arealdel, eller i andre tilfeller hvor det er behov for å avklare bruk og vern av arealene jfr. § 12-1 andre ledd. Ved større bygge- og anleggstiltak med vesentlige virkninger for områdene rundt skal alltid reguleringsplan utarbeides jfr. pbl. § 12-1 tredje ledd. Reguleringsplaner kan utarbeides som to typer; områderegulering jfr. § 12-2 eller detaljregulering jfr. § 12-3 jfr. § 12-1 fjerde ledd.

2.1.2 Kompetansefordeling i planlegging

Selve planleggingen skal være mest mulig helhetlig på tvers av organer, nivåer og allmennheten jfr. pbl. § 3-1 andre ledd. Selv om det skal legges til rette for samordning mellom nivåene er det i utgangspunktet det statlige planleggingsnivå, herunder Kongen, som har den overordnede kompetanse²².

Det er imidlertid ikke snakk om noe vanlig overordningsforhold. I stedet følger kompetansefordelingen av de enkelte bestemmelser i plan- og bygningsloven, slik at departementet kun kan overstyre kommunenes planlegging der loven åpner for dette. Dette gjelder blant annet reglene om innsigelse og departementets omgjøringsadgang av kommuneplanens arealdel jfr. pbl. § 5-4 jfr. § 11-16. Den samme innsigelses- og omgjøringsadgangen gjelder for reguleringsplaner jfr. § 12-13.

2.2 Generelt om arealformål i plan

For å vise hvilke områder som skal disponeres til hvilken bruk, skal kommuneplanens arealdel angi enkelte hovedgrupper av arealutnyttelse i planen, såkalte arealformål jfr. § 11-7. Ved utforming av kommuneplanens arealdel er det adgang til i nødvendig utstrekning å angi seks forskjellige arealformål som er uttømmende opplistet i pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1 til 6.

Som hovedregel vil arealformålene som er angitt gjelde både på grunnen, under grunnen og i luften over grunnen, hvis ikke planen angir noe annet²³. Under hvert hovedformål er det opplistet uttømmende underformål som kan angis for bedre å definere hovedformålet. Angis bare hovedformålet, bør det gis bestemmelser om bruken av arealet jfr. § 11-7 tredje ledd jfr.

²² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 182

²³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 213

§§ 11-9 til 11-11. Det kan også angis hensynssoner og bestemmelser til disse som skal vise hensyn og begrensninger for bruken av arealet jfr. pbl. § 11-8.

Det skal skilles mellom de enkelte arealformålene, slik at det går klart frem av planen hvilket område som er avsatt til hvilket arealformål²⁴. Det skal være enkelt å kunne lese ut av planen hva området brukes til i dag, og/eller hva det skal brukes til i fremtiden. Ved angivelse av Landbruks-, natur-, og friluftsmål samt reindrift som arealformål i kommuneplanens arealdel skal disse fremgå av planen i tvungen kombinasjon jfr. forutsetningsvis § 11-7 første ledd nr. 5. Formålet forkortes gjerne til LNFR-områder²⁵. I det følgende vil forkortelsen LNF-områder brukes om arealformålet, da reindrift holdes utenfor denne avhandlingen.

Arealformålene skal vises på et plankart, jfr. § 11-5 andre og tredje ledd. Plankartet skal vise hvordan arealene hovedsakelig skal brukes, samt hvilke arealformål som skal benyttes på hvilke områder²⁶. Ved avsetting av områder til forskjellige formål skal det brukes tegnforklaringer og tilhørende bestemmelser. Dette vises som farger, skraver og symbolbruk jfr. kart- og planforskriften²⁷ § 9 femte ledd. Ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel skal SOSI-kodeverk benyttes jfr. Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister del 1, s. 7. SOSI er en nasjonal standard og står for Samordnet opplegg for stedfestet informasjon. SOSI-kodeverket benyttet på arealformål i kommuneplan består av en firesifret kode og fargeangivelser for hvert arealformål jfr. kart- og planforskriften § 9 andre ledd jfr. forskriftens vedlegg 1. På denne måten er det enklere å lese ut av arealplanen hva som gjelder i vedkommende område.

Ved utforming av reguleringsplan skal det også angis arealformål jfr. pbl. § 12-5. Disse er de samme som for kommuneplanens arealdel²⁸. Ved angivelse av arealformålet landbruks-, natur-, og friluftsmål samt reindrift (LNFR-områder) i reguleringsplan, er det imidlertid adgang til å angi de enkelte formålene i kombinasjonen enkeltvis. Det kan dermed for eksempel kun angis landbruksområder som arealformål innenfor et område. For å følge opp arealformålene i kommuneplanens arealdel, brukes også SISO-kodeverket i reguleringsplaner jfr. pbl. § 12-5 tredje ledd jfr. kart- og planforskriftens vedlegg 1. Hensynssoner angitt i arealplanen kan videreføres i reguleringsplan jfr. pbl. § 12-6.

²⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 213

²⁵ Nærmere om LNF-formålet under avhandlingens kapittel 4.3

²⁶ T-1491 s. 9

²⁷ Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister av 26. juni 2009 nr. 861

²⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 213

2.3 Om vedtatte planers rettsvirkninger

2.3.1 Rettsvirkninger for fremtidig arealbruk

En vedtatt arealplan eller reguleringsplan som fastsetter hvordan arealer skal disponeres har lite for seg dersom man fritt kan handle i strid med det som er bestemt i planen. Det er derfor gitt egne bestemmelser i plan- og bygningsloven som fastslår planenes rettsvirkninger.

Kommuneplanens arealdel skal fastsette fremtidig arealbruk for vedkommende område jfr. pbl. § 11-16. Vedtatt plan er bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak etter § 1-6. I fastsettelsen av fremtidig arealbruk ligger at senere vedtak som angår arealbruk må være i samsvar med planen for at disse skal kunne gjennomføres²⁹. Rettsvirkningene av kommuneplanens arealdel trer som hovedregel i kraft allerede fra kommunestyrets vedtak jfr. § 11-6 første ledd andre punktum. Restriksjonene vedrørende arealene i planen får dermed virkning allerede fra selve vedtaket³⁰.

Arealplanens rettsvirkning innebærer for det første at planen får virkning for kommunestyret selv ved at den vedtatte plan skal følges når vedtak skal treffes i etterkant. Dette gjelder særlig ved behandling av byggesøknader. Arealplanens rettsvirkning har også betydning for private som vil bygge ut sine arealer eller bruke arealene på annen måte. Dersom de vil sette i gang tiltak som omfattes av pbl. § 1-6 etter at arealplanen er vedtatt, kan dette ikke tillates dersom det planlagte tiltak er i strid med det formål området i arealplanen er avsatt til.

Senere vedtatt plan er som hovedregel ikke bindende for eksisterende tiltak jfr. forutsetningsvis § 11-6 første ledd om rettsvirkning for fremtidige tiltak. Planmyndighetene kan på bakgrunn av dette i utgangspunktet ikke kreve eksisterende bygg revet eller endret. Dette gjelder selv om det er kommet en ny plan som forbyr slik arealutnyttelse eller regulerer arealet til et annet formål. Kommuneplanens arealdel får altså kun virkning frem i tid. Dersom eier derimot ønsker å bygge ut det eksisterende bygget eller endre dette i strid med den vedtatte plan, kan dette nektes siden det da gjelder et nytt tiltak.

Kommuneplanens arealdel vil være avgjørelsesgrunnlag når det gjelder behandling av byggesøknader i tilfeller hvor det ikke er krav om reguleringsplan jfr. pbl. § 11-6 tredje ledd.

²⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211

³⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)s. 212

Dersom det omsøkte tiltak er i samsvar med planen, skal tillatelse gis. Arealplanen som selvstendig avgjørelsesgrunnlag gjelder imidlertid kun ved behandling av søknader om mindre tiltak. For større bygge- og anleggstiltak eller andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, er det som nevnt krav om reguleringsplan jfr. pbl. § 12-1 tredje ledd.

For reguleringsplaners rettsvirkninger gjelder det samme som for kommuneplanens arealdel. Reguleringsplaner får virkning kun frem i tid jfr. pbl. § 12-4 første ledd. Bestemmelsen om reguleringsplaners rettsvirkning gjelder både for områdereguleringsplaner og detaljplaner³¹. Der det er vedtatt reguleringsplan for et område, er det reguleringsplanen som er plangrunnlaget når det skal avgjøres om søknad om byggetillatelse skal innvilges jfr. pbl. § 12-4 tredje ledd. Søknad hvor tiltaket er i overensstemmelse med reguleringsplanens formål og bestemmelser i planen, skal innvilges³².

2.3.2 Tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven

Ikke bare vedtatte planers virkninger i tid har betydning. Også hvilke typer av prosjekter planene får virkning for, er relevant. Et tiltak eller en virksomhet som er i strid med plan, vil ikke kunne gis byggetillatelse³³. Med tiltak menes etter § 1-6 første ledd:

”oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.”

Tiltaksbegrepet innebærer dermed at alle former for bygninger uansett bruksformål omfattes, også driftsbygninger i landbruket³⁴. Det meste av aktivitet knyttet til bygningsmasse, anlegginger, og naturinngrep vil altså karakteriseres som tiltak som må være i samsvar med plan. Dette omfatter nybygging, påbygg på eksisterende bygg, tilbygg, riving, endret bruk, vesentlig utvidelse med mer³⁵.

³¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 230

³² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 231

³³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 212

³⁴ Pedersen m.fl. del 1 (2010) s. 88

³⁵ Nærmere om hvilke tiltak som er søknadspliktige under avhandlingens kapittel 3.1.2

3 Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven

3.1 Innledning

Dersom eier av en landbrukseiendom ønsker å utføre tiltak på eiendommen ved å oppføre et nytt bygg, endre, reparere, eller rive et allerede eksisterende bygg, gjelder visse regler før tiltaket eventuelt kan settes i verk. Det må i mange tilfeller gjennomføres en søknadsprosess og byggesaksbehandling, noe som er regulert i plan- og bygningslovens fjerde del.

Det er kommunen som står for byggesaksbehandlingen, og som eventuelt gir tillatelse der dette skal gis jfr. pbl. § 21-4 første ledd. Byggesaksbehandlingen tar sikte på å avklare om tiltaket det søkes om kan tillates på bakgrunn av om det faller inn under det angitte formål i plan eller ikke.

3.2 Vilkår for byggetillatelse

3.2.1 Søknadsplikt ved endring og nyoppføring av bygg

I tidligere plan- og bygningslov av 1985 § 81 gjaldt kun meldeplikt for driftsbygning før tiltak ble satt i gang. Det var dermed gjort unntak for søknadsplikten i dagjeldende § 93 for slike tiltak. Fra og med plan- og bygningsloven av 2008 ble også bygging og endring av driftsbygninger i landbruket gjort søknadspliktige, på lik linje med andre tiltak jfr. pbl. § 20-1 første ledd og andre ledd jfr. § 20-2. Begrunnelsen for innføring av søknadsplikt for tiltak knyttet til driftsbygninger, er i forarbeidene til byggesaksdelen i pbl. formulert slik³⁶:

”Driftsbygninger i landbruket er ofte store og kompliserte bygg hvor konsekvensene ved feil utførelse kan bli store. Det har vært foreslått fra mange hold, blant annet fra Universitetet for miljø- og biovitenskap, at driftsbygninger blir underlagt de samme krav som andre bygninger med tilsvarende kompleksitet. Det bygges i dag større bygninger beregnet på flere dyr og med mer mekanisering enn tidligere. Dette utløser større behov for søknadsbehandling av slike tiltak. Det vil blant annet medføre at foretak med ansvarsrett prosjekterer og utfører tiltaket

³⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 236

og at det eventuelt stilles krav om uavhengig kontroll, jf. kapittel 6 om søknadssystemet og kapittel 11 om kontroll.”

Begrunnelsen for innføring av søknadsplikt også for driftsbygninger i landbruket er altså basert på at det stadig bygges større og mer kompliserte driftsbygninger, og at dette dermed utløser et behov for større grad av kontroll med slike tiltak.

3.2.2 Nærmere om hvilke tiltak som er søknadspliktige

Hovedregelen om søknadsplikt gjelder ved alle tiltak som nevnt i pbl. § 20-1 første ledd. Dette sammenfaller med tiltaksbegrepet i § 1-6 og omfatter oppføring, tilbygging, påbygging, vesentlige endringer og utvidelser, bruksendring og riving jfr. bestemmelsens bokstav a) til e)³⁷. Tiltak som nevnt kan ikke utføres uten at søknad er sendt kommunen på forhånd, og kommunen deretter har gitt tillatelse.

Ved søknad, prosjektering, utførelse og kontroll av tiltak som nevnt i pbl. § 20-1 første ledd kan ikke tiltakshaver selv være ansvarlig. Det kreves her bruk av foretak med ansvarsrett jfr. § 20-1 andre ledd. Fra dette gjelder unntak for alminnelige driftsbygninger i landbruket jfr. § 20-2 første ledd bokstav b). Ved innvilget søknad om tiltak i tilknytning til driftsbygninger kan tiltakshaver da selv stå som ansvarlig.

Spørsmålet er så hva som menes med ”alminnelig driftsbygning” i tilknytning til unntaket for bruk av foretak med ansvarsrett. I forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (sbf.) er driftsbygning i § 3-2 første ledd definert som ”bygninger som er et nødvendig ledd i driften eller som er et driftsmiddel i forbindelse med landbruksdrift...”. At bygningen er nødvendig i driften innebærer at den må ha sammenheng med den produksjonen som skjer på gården eller det behovet gården har for varer og tjenester jfr. Temaveileder – Driftsbygninger i landbruket³⁸. Dette innebærer at bygninger som huser dyr, landbruksverksteder, siloer m.m. faller innenfor dersom de brukes som en del av landbruksdriften, mens for eksempel bygg for beboelse i landbruket faller utenfor regelen om at tiltakshaver kan stå ansvarlig.

Forskriftens § 3-2 andre ledd gir nærmere beskrivelse av hvilke tiltak som regnes som alminnelige driftsbygninger i landbruket. Det skilles her mellom driftsbygninger under 1000 kvm bruksareal (BRA) og driftsbygninger over 1000 kvm BRA.

³⁷ Jfr. henvisningen til § 20-1 i § 1-6 første ledd

³⁸ HO-2/2002 s. 4 flg.

Oppføring, endring, reparasjon m.m. av driftsbygning inntil 1000 kvm BRA, samt tilbygg til slik driftsbygning dersom bygningens totale areal inkludert tilbygget ikke overstiger 1000 kvm BRA, kan forestås av tiltakshaver jfr. sbf. § 3-2 andre ledd bokstav a) og b). Grensen for om en driftsbygning regnes som alminnelig driftsbygning og dermed kan forestås av tiltakshaver selv, går altså ved 1000 kvm BRA.

3.3 Betydningen av hva slags arealformål området er regulert til

Ikke bare selve søknadsplikten for tiltak, men også hva slags arealformål området er avsatt eller regulert til, har betydning for om eieren kan iverksette sitt tiltak eller ikke. I noen tilfeller kan det under søknadsbehandlingen være uklart om tiltaket faller innenfor gjeldende arealformålet i området eller ikke. Uklarheten kan gjelde tiltakets størrelse, omfang, virkninger for områdene rundt eller andre faktorer.

Dersom det er slik uklart om tiltaket er i samsvar med arealformålet eller ikke, vil kommunen måtte foreta en vurdering basert på tiltakets tilknytning til arealformålet. En kartlegging av arealformålet grenser og dermed avklaring av hvilke tiltak som faller innenfor og utenfor, vil da ha betydning. En slik vurdering av hva som omfattes av LNF-formålet og hva slags typer av tiltak kan tillates oppført innenfor dette, vil bli behandlet nærmere under kapittel 4.3.

4 Innholdet av landbruksbegrepet og grensen mot annen næringsvirksomhet

4.1 Innledning og problemstilling

Søknad om tiltak som er i samsvar med plan, skal som tidligere behandlet, innvilges uten at kommunen har mulighet til å utøve skjønn i tilknytning til dette³⁹. Problemet oppstår imidlertid i tilfeller hvor det er usikkerhet om tiltaket faller innenfor arealformålet. Det må da foretas en vurdering av arealformåletts rettslige rekkevidde for å kunne fastslå hvilke typer av tiltak som omfattes og ikke.

Som følge av utviklingen med større driftsbygninger, samtidig som det dukker opp nye tilleggsnæringer i landbruket, vil det være aktuelt å kunne foreta en vurdering av landbruksbegrepets rettslige innhold. En slik vurdering vil kunne gi svar på hvilke tiltak og ikke som kan tillates oppført i områder regulert til LNF-formålet i plan, og dermed ha betydning for grunneiers mulighet til å sette i gang ønskede tiltak på landbrukseiendommen.

Landbruksvirksomhet er, som navnet tilsier, en form for virksomhet i tilknytning til landbruk. Med større bygninger i landbruket og nye former for tilleggsvirksomhet, vil det kunne være usikkert hvor grensen går mellom landbruksvirksomhet og ren næringsvirksomhet. Denne grensen har betydning for hva landbruksbegrepet omfatter av tiltak. Som følge av dette vil det først behandles kort hva som omfattes av arealformålet industri, for deretter å gå grundigere inn på arealformålet landbruk og dets grenser.

4.2 Kort om arealformålet “industri”

4.2.1 Generelt om industri som arealformål

Alle kommuner har større eller mindre arealer innenfor sitt område som vil være nødvendig å avsette til forskjellige former for boligformål, anleggsvirksomhet og næringsvirksomhet. Dette må gjøres ved å angi forskjellige arealformål som passer til den tenkte bruken av arealene. Hvilke slike hovedformål som kan angis, er likt for både kommuneplanens arealdel

³⁹ Jfr. pbl. §§ 11-6 tredje ledd og 12-4 tredje ledd, samt Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 231

og reguleringsplaner⁴⁰. Det vil derfor i det følgende brukes den generelle betegnelsen ”plan” som omfatter både arealdel til kommuneplan og reguleringsplan hvor bestemmelsene for begge plantyper er like.

Et av hovedformålene som kan angis i plan er formålet *Bebyggelse og anlegg* jfr. pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1. Formålet skal brukes på områder der arealene først og fremst skal disponeres til forskjellige former for bebyggelse og/eller anlegg. Dersom området er avsatt eller regulert til dette formålet, er det kun tillatt å oppføre bygg og bruke arealet til det som kan sies å falle inn under hovedformålet og eventuelt et eller flere underformål dersom dette er angitt⁴¹.

Det tillatt å dele inn arealformålet bebyggelse og anlegg i flere underformål. Disse er uttømmende angitt jfr. § 12-5 andre ledd nr. 1 jfr. § 11-7 andre ledd nr. 1. Et av underformålene som kan angis under bebyggelse og anlegg er ”næringsbebyggelse”. Dersom hovedformålet bebyggelse og anlegg med underformål næringsbebyggelse er angitt, kan kun tiltak som har tilknytning til næringsbebyggelse tillates.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven⁴² er det beskrevet at former for industri faller innenfor næringsbebyggelse som underformål. Dette omfatter bebyggelse som industri-, håndverks-, og lagervirksomhet, samt annen næringsvirksomhet som ikke er angitt som et eget formål. Foruten å nevne at industri faller inn under underformålet næringsbebyggelse, gir imidlertid ikke forarbeidene noen videre definisjon på hva slags byggverk og aktivitet som omfattes av dette. Pedersen⁴³ har behandlet spørsmålet i noen grad. I følge forfatteren omfatter industri blant annet bebyggelse for produksjon av varer. Tradisjonelt kan en da tenke seg fabrikker hvor det for eksempel blir videreforedlet produkter for salg til forbruker. Det kan være produksjon av ferdigmat til dagligvarer eller trevarefabrikk som produserer møbler. Det kan således være grunn til å beskrive bebyggelse for produksjon av varer som bygg hvor det foregår fabrikkmessig produksjon.

I den videre behandling vil industri der dette er nevnt, bli brukt som betegnelse på områder som er regulert til hovedformålet bebyggelse og anlegg med næringsbebyggelse (industri) som angitt underformål jfr. pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1.

⁴⁰ Dette gjelder med unntak av at for arealformålet Landbruk-, natur-, og friluftsliv er det i reguleringsplan adgang til å dele opp formålet slik at det for eksempel kun angis landbruk som arealformål, med de begrensninger dette fører til for de andre enkeltformålene jfr. pbl. § 12-5 andre ledd nr. 5.

⁴¹ Nærmere om planers rettsvirkninger under avhandlingens punkt 2.3

⁴² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 214

⁴³ Pedersen m.fl. del 1 (2010) s. 222

4.2.2 Om grensen mellom industri og produksjon i LNF-områder

Selv om industri og landbruk er to forskjellige arealformål jfr. pbl. §§ 11-7 og 12-5, kan det sies at en form for produksjon og/eller virksomhet omfattes av begge formålene. I landbruksområder foregår i mange tilfeller en matvareproduksjon hvor det blir produsert for eksempel melk fra kyr og kjøtt fra storfe, svin og fjærkre. Visse typer landbruksbygg kan derfor også i noen grad sees på som bebyggelse for produksjon av varer på samme måten som vanlige industribygg. I tillegg vil landbruksdriften i LNF-områder også omfatte former for virksomhet, både tradisjonell landbruksdrift og i flere tilfeller former for tilleggsvirksomhet.

Et sted går imidlertid et skille mellom disse to typene produksjon, da landbruk er opplistet som et eget formål jfr. hovedformålet LNF i pbl. § 11-7 andre ledd nr. 5. Det er klart at produksjon i landbruksområder skiller seg fra fabrikkmessig produksjon nettopp på grunn av sin landbruksmessige tilknytning, men produksjon i landbruket kan også få et betydelig omfang og industrielt preg. For å kunne trekke en noenlunde klar grense mellom disse to arealformålene, er man avhengig av først også å ha behandlet selve landbruksbegrepet og hva som omfattes av dette.

4.3 Arealformålet “landbruk”

4.3.1 Innledning. Generelt om formålet

Norge har en lang tradisjon med landbruksdrift over hele landet, med store variasjoner i klima, landskap og hva slags type landbruk som har blitt drevet. Felles for alle typer drift er at forskjellige bygninger knyttet til driften gjennom alle tider har vært reist, og reises, i landbruksområdene. Slike bygninger knyttet til selve landbruksvirksomheten er nødvendige for å huse folk, dyr, for og redskap. Ofte skal en og samme driftsbygning av praktiske årsaker romme både dyr, for til dyrene og redskaper nødvendige i driften. Dette gjør at særlig driftsbygninger kan komme til å bli av omfattende størrelse. Jo mer omfattede virksomheten er, jo større må gjerne også driftsbygningene være.

Uansett om det gjelder en landbrukseiendom eller ikke, må grunneier i alle tilfeller forholde seg til hvilket arealformål i plan eiendommen er avsatt til⁴⁴. Forutsetningen for at driftsbygninger og andre landbrukstiltak skal tillates, er derfor først og fremst at

⁴⁴ Nærmere om rettsvirkninger av planer under avhandlingens punkt 2.3

vedkommende område i kommuneplanens arealdel er avsatt til hovedformålet *Landbruks-, natur-, og friluftsførmål samt reindrift* jfr. pbl. § 11-7 andre ledd nr. 5 (LNF-områder).

Det er adgang til å dele inn hovedformålet i to underformål. Etter bestemmelsens bokstav a) kan det angis areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag. Dette samsvarer med hovedformålet i LNF-kategorien og dermed de tradisjonelle landbruksområdene⁴⁵. Områder som inngår i denne kategorien er dyrket mark, skog og annen utmark som benyttes eller sikres til landbruksproduksjon og som allmennheten kan bruke til rekreasjon i kraft av allemannsretten⁴⁶. Det samme fremgår også av T-1491 Veileder til kommuneplanens arealdel s. 75. I forarbeidene til plan- og bygningsloven⁴⁷ er det forutsatt at LNF-kategorien skal anvendes på områder som brukes til, eller skal brukes til landbruksproduksjon i fremtiden. Dette omfatter produksjonsarealer for både jordbruk og skogdrift, samt naturområder som hovedsakelig skal være ubebygget. De store utmarksarealene i høyfjellet, skogsområder og tynt befolkede kystområder rundt om i landet skal også som regel avsettes til LNF-områder⁴⁸. Dersom områdene innen LNF-formålet skal være bebygget, skal dette hovedsakelig kun være tiltak som er nødvendige for næringsmessig landbruk.

Pbl. § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav b) åpner i tillegg for i LNF-områder å angi som underformål areal for spredt bolig-, fritids-, næringsbebyggelse og lignende tiltak der tiltakenes omfang og lokalisering er bestemt i plan jfr. § 11-11 nr. 2. Dette åpner opp for at tiltak som i seg selv ikke er i samsvar med LNF-formålet, likevel omfattes. Det kan her gis bestemmelser for fortsatt å tillate, eller åpne opp for ny spredt bygging av boliger og fritidsboliger. Også visse former for spredt næringsvirksomhet kan også tillates⁴⁹. Tiltak som kan tillates etter bokstav b) faller utenfor denne avhandlingens problemstilling å behandle rekkevidden av, da tiltakene i seg selv ikke inngår i landbruksbegrepet.

Arealformål i kommuneplanens arealdel må angis i tvungen kombinasjon⁵⁰. Det kan dermed i områder som er avsatt til LNF-områder, ikke legges noen restriksjoner på selve landbruksdriften⁵¹. Skal det kunnes legges bånd på landbruksdriften på dette plannivået, må det

⁴⁵ Veileder T-1491 *Kommuneplanens arealdel* (2012) s.76

⁴⁶ Pedersen m.fl. Del 1 (2010) s. 229

⁴⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

⁴⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

⁴⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

⁵⁰ Nærmere om dette under avhandlingens punkt 2.2

⁵¹ Pedersen m. fl. Del 1 (2010) s. 229

i så fall gjøres ved hjelp av hensynssoner jfr. pbl. § 11-8. Ved angivelse av hensynssoner kan kommunen for eksempel begrense en bestemt type jordbruk av hensyn til naturmiljøet i området, selv om enkeltformålene er angitt i kombinasjon. Dette vil i så fall kunne påvirke muligheten til å utvide eller reise nye landbruksbygg i vedkommende område⁵².

På reguleringsplannivå er det adgang til å angi enkeltformålene i LNF-formålet hver for seg. Det kan dermed legges restriksjoner på landbruksdriften i området dersom et areal reguleres til enten frilufts- eller naturformål i reguleringsplan⁵³. Dette får direkte betydning for muligheten til å kunne reise driftsbygninger eller andre bygg i området, da reguleringsplanen er avgjørende for om et omsøkt tiltak kan tillates eller ikke jfr. pbl. § 12-4 tredje ledd.

4.3.2 Nærmere om hva som omfattes av landbruksbegrepet

4.3.2.1 Generelt om hvilke typer bygg som tillates innenfor LNF-formålet

Når det gjelder unntaket fra bruk av ansvarlig foretak for driftsbygninger er det riktignok foretatt en vurdering av hva som menes med ”alminnelig driftsbygning” under punkt 3.2.2 ovenfor. Det er ikke holdepunkter for at begrepet driftsbygning eller selve landbruksbegrepet skal være forskjellig i plan- og bygningssammenheng. Grensen på 1000 kvm bruksareal for driftsbygninger relaterte seg imidlertid kun til bestemmelsen om unntaket fra bruk av ansvarlig foretak. Denne grensen vil riktignok kunne være veiledende for hvilke typer av driftsbygninger som inngår i landbruksbegrepet generelt, men det vil ved vurderingen først og fremst være nødvendig å se hen til andre rettskilder som finnes på området.

Ved spørsmålet om hvilke tiltak som faller innenfor landbruksbegrepet, vil det i tillegg måtte tas i betraktning andre typer av byggverk og virksomheter enn bare ordinære driftsbygninger. Vurderingen i det følgende om hva som faktisk omfattes av LNF-kategorien i arealplaner har derfor en videre betydning.

Under vurderingen i det følgende vil ”landbruksbegrepet” og ”LNF-formålet” brukes om hverandre. Landbruksbegrepet utgjør landbruksdelen av LNF-formålet, og er dermed bare en presisering av hvilket enkeltformål innen LNF-formålet som behandles. For å kunne foreta en avklaring av landbruksbegrepets rekkevidde, er det nødvendig å gå behandle forskjellige

⁵² Nærmere om vedtatte planers rettsvirkninger under avhandlingens punkt 2.3

⁵³ Pedersen m. fl. Del 1 (2010) s. 229

tiltakstyper som kan forekomme i LNF-områder. Hva som kan tillates og ikke for den enkelte tiltakstype er med på å forme hva som omfattes av landbruksformålet.

Plan- og bygningsloven selv gir liten anvisning på hva som kan tillates i områder regulert til landbruk. LNF-formålet er imidlertid nærmere behandlet i forarbeidene til plandelen i plan- og bygningsloven⁵⁴:

”Nr. 5 Landbruks-, natur-, og friluftsmål samt reindrift (LNFR-områder) omfatter og skal brukes for områder som skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, herunder jordbruk, skogbruk og reindrift, og/eller som skal bli liggende som naturområder og naturområder med spesiell betydning for friluftslivet. Dette er arealer som i det vesentlige skal være ubebygget, eller bare bebygget i tilknytning til landbruk og reindrift.”

En viktig del av arealbruken er således at områdene skal benyttes til landbruksproduksjon, men det fremkommer lite om hvilke typer av tiltak som kan tillates. Pedersen⁵⁵ har behandlet noe nærmere hva det vil si at områdene skal benyttes til landbruksproduksjon. Dette omfatter jordbruk, skogbruk, utmarksnæring, reindrift, yrkesfiske, ikke-fabrikkmessig hagebruk, gartnerier og pelsdyravl.

Det fastslås i forarbeidene at arealformålet i det vesentlige skal tilsvare landbruks-, natur-, og friluftskategorien (LNF) i tidligere plan- og bygningsloven av 1985⁵⁶. Forarbeidene nevner i denne sammenheng at ved vurdering av hvilke tiltak som faller innenfor landbruksbegrepet og ikke, vil veileder T-1443 ha betydning⁵⁷. Veilederen er utgitt i tilknytning til plan- og bygningsloven fra 1985, og gjelder i utgangspunktet for hvordan plan- og bygningsloven kan legge til rette for ny landbrukstilknyttet virksomhet. En slik veileder i seg selv vil ha liten vekt sett i forhold til lovens ordlyd og forarbeider. Når lovens ordlyd og forarbeider i dette tilfellet ikke gir nok veiledning angående landbruksbegrepet, vil veilederen kunne tillegges vekt ved å utdype dette ytterligere.

Selv om T-1443 opprinnelig gjelder ny landbrukstilknyttet virksomhet, gir den i tillegg en generell veiledning angående hvilke tiltak som faller innenfor det tradisjonelle

⁵⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

⁵⁵ Pedersen m.fl. del 1 (2010) s. 230

⁵⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

⁵⁷ T-1443 Plan- og bygningsloven og landbruk Pluss. Utgitt av Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet juni 2005.

landbruksformålet og ikke. Veilederen utdyper definisjonen av landbruksbegrepet ytterligere⁵⁸:

”I LNF-områder er det tillatt med bygge- og anleggsvirksomhet som har direkte tilknytning til stedbunden næring. Dette begrepet er knyttet til bygninger, anlegg eller bruk som det av hensyn til driften av næringen er nødvendig å plassere på stedet. Annen næringsvirksomhet basert på utnyttelse av gårdens eget ressursgrunnlag vil også inngå i landbruksbegrepet”.

Retningslinjer for om et tiltak faller innenfor eller utenfor landbruksbegrepet vil dermed være om det av hensyn til selve landbruksdriften er nødvendig å plassere der, eller om gårdens ressurser blir utnyttet ved annen type virksomhet. For å presisere hva som omfattes av landbruksformålet gir T-1443 en skjematisk oversikt over forskjellige typer tiltak med egne vurderingskriterier. Selve oversikten er imidlertid gjort generell, og gir ikke svar på alle spørsmål som kan oppstå når det gjelder om et tiltak faller innenfor formålet eller ikke. I slike grensetilfeller angir veilederen visse vurderingskriterier som skal tas i betraktning. Disse kriteriene er også relevante for å vurdere tiltak som ikke er opplistet i oversikten.

4.3.2.2 Tradisjonell landbruksdrift

De aller fleste landbrukseiendommer har boplikt jfr. konsesjonsloven⁵⁹ § 5 andre ledd. Dette gjelder for eiendommer hvor fulldyrket og overflatedyrket jord er på mer enn 25 dekar, eller der eiendommen består av mer enn 500 dekar produktiv skog. Boplikten innebærer at driver er pliktig til å bosette seg på gården innen ett år etter overtagelsen, og selv bor der i minst fem år. Erverver som har slik boplikt på sin eiendom skal ha eiendommen som sin reelle bolig jfr. konsesjonsloven § 6. Dette innebærer at eieren faktisk må være bosatt på eiendommen og har sin folkeregistrerte adresse her.

For å kunne oppfylle vilkåret om boplikt, er det nødvendig med et bolighus på gården. For våningshus og kårboliger fastsetter T-1443 at bygningen faller inn under landbruksbegrepet dersom den er nødvendig av hensyn til driften på gården. Det er tillatt at bygningen brukes til andre formål i begrensede perioder, eller at en mindre del av bygningen leies ut. Behovet for bygningen må imidlertid kunne dokumenteres, noe som gjelder for alle typer av tiltak under LNF-formålet. Det må anses som et dokumentert behov for huset dersom det er boplikt på

⁵⁸ T-1443 punkt 2.1 s. 7

⁵⁹ Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom

gården, og huset dermed er nødvendig av hensynet til gårdsdriften. Dette må gjelde i de tilfeller hvor bygningen ikke overstiger hva som trengs for å oppfylle boplikten.

Dersom bygningen i hovedsak brukes til andre formål enn boligformål, slik som for eksempel turisme, fritidsformål eller som bolig ut over det gården har behov for, vil bygningen falle utenfor det som kan tillates innenfor landbruksbegrepet. For å kunne tillates som bolighus på gården må det avgjørende altså være at bygningen i hovedsak blir benyttet som bolig i den grad dette er nødvendig for å kunne drive gården på en ordentlig måte. Normal størrelse på bolighuset sett i forhold til driveren av gården og hans familie, må på bakgrunn av dette sies å falle innenfor LNF-formålet. Dersom eieren i stedet kun bor i en liten del av huset selv, og størsteparten av bygningen blir leid ut til bolig for tilfeldige leietakere, tyder dette på at bygningen fungerer som bolig ut over det gården har behov for. Denne bruken vil da sannsynligvis falle utenfor landbruksbegrepet, da boligformålet går ut over det som er nødvendig for å drifte gården.

Ved boligformål ut over gårdens behov, vil dette også kunne omfatte bygging av større bygninger enn det som anses nødvendig for å kunne bo og drive gården. Dette var spørsmålet i Fylkesmannen i Vestfold sak 2010/1181. Det var her gitt tillatelse til oppføring av nytt bolighus, kårbolig/anneks og svømmebasseng. Samlet bruksareal for de nye tiltakene var 540 kvm. Vedtaket ble påklaget av Fylkesmannen i Østfold, som mente at tiltakene ville være i strid med LNF-formålet i arealdelen til kommuneplanen, samt at tiltakene ikke var knyttet opp mot landbruksdriften. Fylkesmannen i Vestfold ble oppnevnt som settefylkesmann. Det ble opplyst at eksisterende våningshus på eiendommen var i god stand. Eiendommen hadde tidligere ikke vært i aktiv drift før kjøper tok over. Fylkesmannen anførte at for at et våningshus skal kunne oppføres på en landbrukseiendom, må bygningens tilknytning til landbruksdriften dokumenteres, slik at det kan påvises et klart driftsmessig behov for bygningen på stedet. Et slikt behov ble ikke ansett å foreligge i denne saken, da tiltakshaver hadde opplyst fortrinnsvis å skulle bruke eiendommen arealer til sauebeite. Tiltakshaver var også innvilget varig fritak fra boplikten i konsesjonslovens § 5 andre ledd. Disse forhold tilsa at det ikke var behov for oppføring av nytt våningshus på eiendommen i tilknytning til landbruksdriften. Et slikt tiltak falt derfor utenfor det som kunne tillates oppført, og inngikk dermed ikke i landbruksbegrepet. Dersom det ikke gjelder boplikt på eiendommen, eller det er gjort fritak for denne, skal det altså mye til for at et nytt, stort bolighus skal kunne oppføres.

Vanlige driftsbygninger er, på lik linje med våningshus, som regel nødvendig for faktisk å kunne drive gården. Driftsbygninger er i T-1443 definert som ordinære bygninger som er nødvendige i landbruksdrift. Dette inkluderer bygninger for seterdrift, skogsdrift, reindrift, hagebruk, gartneri, pelsdyravl, yrkesfiske med mer. Bygninger for hold av for eksempel melkekyr, sau eller for oppvaring av nødvendig utstyr for landbruksdriften vil karakteriseres som slike tradisjonelle driftsbygninger. Driftsbygninger faller innenfor LNF-formålet dersom bygningen er et nødvendig ledd i og et driftsmiddel i forbindelse med landbruksdriften jfr. T-1443 s. 7. Dette er også i samsvar med definisjonen av driftsbyggningsbegrepet i HO-2/2002 s 4. Sistnevnte temaveileder ble utgitt i tilknytning til plan- og bygningsloven 1985, og er dermed ikke lenger gyldig når det gjelder behandlingen av byggesaksreglene. Den har likevel betydning i tilknytning til hva som omfattes av landbruksbegrepet, da LNF-formålet i plan- og bygningsloven av 2008 tilsvarer LNF-formålet i tidligere lov⁶⁰.

Det kan være tillatt at driftsbygningen brukes til andre formål enn som nødvendig ledd i og et driftsmiddel i landbruksdriften i begrensede perioder av året, i følge T-1443. Dette gjelder også slik bruk av mindre del av bygningen. Hvis bygningen derimot først og fremst brukes til andre formål, for eksempel verksted, lager, beboelse eller salgslokale for virksomhet som ikke er knyttet til driften av gården, faller bygningen utenfor det som kan tillates bygget av driftsbygninger i områder avsatt til LNF-formål.

Spørsmålet om driftsbygninger faller innenfor LNF-formålet har vært oppe for Fylkesmannen i flere klagesaker. I Fylkesmannen i Hedmark sak 2009/8901 gjaldt det klage på avslag om melding om oppføring av driftsbygning i landbruket⁶¹. Kommunen avsto meldingen om driftsbygning grunnet byggets plassering, høyde og avstand fra nabogrense, samt nærheten til vei. Fylkesmannen opphevet kommunens vedtak, og foretok en vurdering av om bygningen var å anse som en driftsbygning i landbruket eller ikke.

Bygningen var tenkt oppført som en lagerbygning for driftsutstyr på 600 kvm med opptil 7 meter i høyde. Området bygningen var tenkt oppført på, var i kommuneplanens arealdel avsatt til LNF-område. Deler av bygningen var tenkt å leies ut som lager til familiens bedrift som drev med import av sporutstyr for løype- og bakkepreparering på vinterstid, samt siloplast, nett, veiduk og vedsekker sommerstid. Denne delen av bygningen var opplyst å skulle være

⁶⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

⁶¹ Nærmere om det tidligere systemet om melding i plan- og bygningslov av 1985, og nåværende regler om søknadsplikt, under avhandlingens punkt 3.2.1

190 kvm, noe som utgjorde nærmere 1/3 av byggets totale areal. Fylkesmannen tok utgangspunkt i vurderingskriteriene i T-1443 når det gjaldt om tiltaket var knyttet til produksjon på gården og om virksomheten var basert på og tilpasset gårdens eget ressursgrunnlag. I følge veilederen kan bruk til andre formål for en mindre del av driftsbygningen være tillatt. Det var ikke bestridt at den delen av bygningen som skulle brukes til lagring av gårdens driftsutstyr falt inn under LNF-formålet.

Spørsmålet var om utleiedelen utgjorde en så stor del av bygget at det måtte anses hovedsakelig å skulle brukes til andre formål. Det ble her også lagt vekt på byggets størrelse og volum. Fylkesmannen konkluderte med at tiltaket ikke kunne anses som driftsbygning, og dermed heller ikke falle inn under LNF-formålet. Begrunnelsen var at en så stor del av bygningen skulle benyttes til annen virksomhet som ikke var tilknyttet stedbunden næring. Byggets størrelse og volum talte også mot å anse dette som driftsbygning, da det var langt større enn hva som var nødvendig for landbruksdriften på gården. Kommunens vedtak ble derfor opphevet.

Det er ikke bare oppføring av nye driftsbygninger som kan være vanskelig å avgjøre om faller inn under LNF-området eller ikke. Også bruksendringer av eksisterende bygninger kan volde problemer. Miljødepartementet har i Planjuss 1/2012⁶² behandlet spørsmålet om to hytter var å anse som driftsbygninger basert på endret bruk. Det var opprinnelig gitt tillatelse til oppføring av hyttene som driftsbygninger i landbruket. Vedtaket ble påklaget av Fylkesmannen. Miljøverndepartementet fant at hyttene måtte anses som fritidsbebyggelse på grunn av at de den gang fungerte som utleiehytter til jakt og fiske. Tillatelsen som var gitt til oppføring av hyttene som driftsbygninger ble derfor opphevet.

Noen år senere oppga grunneieren imidlertid at bruken var endret, og at hyttene nå måtte anses som landbruksbygg. Hyttene ble nå benyttet til jakt- og utmarksoppsyn, viltregistreringer, samt for eierens egen utnyttelse til jakt og fiske. Kommunen mente på sin side at hyttene var å anse som næringsbygg. Departementet fant at hyttene ikke lenger fungerte som utleiehytter for jakt og fiske for allmennheten, men i stedet hadde fått en næringsmessig funksjon knyttet til driften av gården. Formålet syntes å være å høste av ressursene eiendommen bød på i form av vilt og fiske. Størsteparten av utbyttet knyttet til dette ble solgt videre, slik at utbyttet var tilknyttet driften av eiendommen og gav avkastning

⁶² T-1511 Planjuss 1/2012 artikkel om *Oppføring av bygninger som driftsbygninger i landbruket* s. 45, utgitt av Miljøverndepartementet 2012

som driftsinntekter for landbruksdriften. På grunn av det næringsmessige aspektet knyttet til hyttenes betydning for høsting av gårdens ressurser og videresalg av dette, ble hyttene ansett som tilknyttet gården på en slik måte at de måtte karakteriseres som driftsbygninger. Vilåret var imidlertid at bruken også i fremtiden hovedsakelig var tilknyttet høsting av ressursene på eiendommen til formål som videresalg som driftsinntekter.

Ved drift i form av fellesfjøs eller samdrifter vil det også være behov for driftsbygninger. Fellesfjøs er i T-1443 definert som et sameie mellom to eller flere bruk. Fellesfjøs vil dermed omfatte samdrifter innen melkeproduksjonen, men også samarbeid om andre typer dyrehold⁶³. I følge skjemaoversikten vil fellesfjøs falle inn under LNF-formålet dersom bygningen er knyttet til produksjonen på de samarbeidende gårdene og tilpasset gårdenes størrelse og drift. Hvis bygningen derimot brukes eller fradeles til andre formål, faller den utenfor LNF-formålet.

I tillegg til spørsmålet om fellesfjøs er knyttet til produksjonen på gårdene og tilpasset gårdenes størrelse og drift, har det også betydning om virksomheten er basert på, og tilpasset gårdens eget ressursgrunnlag jfr. vurderingskriteriene i grensetilfeller i T-1443 punkt 2.3. Dersom et fellesfjøs planlegges oppført i samarbeid mellom to gårder som skal drive med melkeproduksjon, tilsier dette at bygningen er tilknyttet produksjonen på gårdene. Størrelsen og omfanget av selve bygningen har også betydning sett i forhold til gårdene og deres ressurser. Her vil det være gårdenes ressurser samlet som har betydning. Skal driften gå ut på hold av storfe enten som kjøttedyr eller til melkeproduksjon, er det et avgjørende moment om gårdene har nok ressurser til å dyrke tilstrekkelig med for til dyrene selv. Dersom driften vil være basert på å kjøpe inn størsteparten av dyreforet fra andre, tilsier dette at selve virksomheten ikke er tilpasset gårdenes ressursgrunnlag. Også tilgang på nok beiteområder har betydning. Er derimot selve bygningen og driften tilpasset hva man med normal drift kan få ut av gårdenes ressurser, trekker dette lettere i retning av at bygningen faller inn under LNF-formålet.

Grisefjøs og hønserier er en form for landbruksdrift som innebærer hold og produksjon av griser og fjærkre. Disse driftsmetodene faller innenfor LNF-formålet dersom anleggets størrelse er tilpasset brukets størrelse og drift jfr. T-1443 punkt 2.1 s 8. Hvis anlegget har karakter av industriell produksjon, faller bygget utenfor landbruksformålet. I vurderingen av

⁶³ Nærmere om samdrifter under avhandlingens punkt 1.2

om anlegget har karakter av industriell produksjon, har konsesjonsgrensene i forskrift 1. april 2004 nr. 611 om regulering av svine- og fjørfeproduksjon betydning. Dersom det er planlagt å drive under konsesjonsgrensene, tilsier dette at tiltaket faller innenfor landbrusbegrepet dersom selve anlegget er tilpasset brukets størrelse og drift. Skal det drives ut over konsesjonsgrensene, taler dette for at tiltaket må karakteriseres som industriell produksjon, og ikke landbruksdrift. Tilknytningen til landbruk eller annen stedbunden næring har også betydning. Det er et moment som trekker i retning av at tiltaket faller innenfor LNF-formålet dersom det nettopp av hensyn til driften er nødvendig å plassere bygget på gjeldende sted.

Ved vurderingen av grisefjøs, kan det være nyttig å se hen til formålet med griseproduksjonen. I lov 16. januar 2004 nr. 05 om regulering av svine- og fjørfeproduksjon § 1 er det fastsatt at formålet med loven er å legge til rette for spredning på flere enheter for å opprettholde familiejordbruket, og forhindre en utvikling mot industrialisert produksjon jfr. også forarbeidene til bestemmelsen Ot.prp. nr. 94 (2002-2003) side 16.

Problemstillingen angående grisefjøs og hvilke slike tiltak som faller innenfor landbrusbegrepet og ikke, har vært oppe for norske domstoler. I LB-2012-14677 (MEI-dommen) var spørsmålet om utvidelse av en eksisterende driftsbygning for svineproduksjon ville frata bygget dets karakter av å være en driftsbygning i landbruket. Søknaden gjaldt en utvidelse av driftsbygningen på 2108 kvm til totalt 3 873 kvm. Eiendommen var totalt på 223,3 dekar, hvorav 145,8 dekar fulldyrket jord. Bakgrunnen for ønsket om utvidelse var at konsesjonsgrensene for griseproduksjon var hevet med 50 %, samt at nye krav til totalarealet for fødebinger var økt fra 4,5 kvm til 6 kvm. For å imøtekomme de nye kravene til areal og i tillegg kunne drive opp til konsesjonsgrensen, var det nødvendig med en utvidelse av driftsbygningen. Produksjonen var ment å holde seg under konsesjonsgrensen også etter utvidelsen.

Søknaden ble av kommunen avslått på grunn av byggets omfattende karakter. Etter klage ble saken sendt til Fylkesmannen i Østfold for avgjørelse. Søknad om tiltaket ble også av Fylkesmannen avslått. Begrunnelsen var byggets omfattende størrelse, konsesjonsmessige forhold og at tiltaket ikke ble sett som nødvendig for produksjon opp mot konsesjonsgrensen. Dette ble av lagmannsretten ansett for å være ugyldig. Bakgrunnen for lagmannsrettens avgjørelse var blant annet at driften skulle holdes innenfor de fastlagte konsesjonsgrenser.

Det er anført i dommen at hverken plan- og bygningslovens ordlyd eller dens forarbeider gir holdepunkter for at det i prinsippet finnes noen øvre grense for hvor stor en driftsbygning kan være. Det avgjørende for driftsbygninger til svineproduksjon ble, foruten forholdet til konsesjonsgrensene, ansett for å være om anlegget var tilpasset brukets størrelse og drift, samt om driften var basert på utnyttelse av gårdens eget ressursgrunnlag jfr. dommens henvisning til T-1443. Det er videre anført at forvaltningen ikke skal kunne nekte en driftsbygning oppført kun ut ifra vurderinger om hva som er passende størrelse på innmark eller hvilke andre former for lovlig landbruk som drives.

Lagmannsretten la avgjørende vekt på at driften skulle holdes innenfor konsesjonsgrensene og at anlegget ikke gikk utover det som kunne antas at var tilpasset selve brukets størrelse og drift. Selve driften hadde også tilknytning til tradisjonell landbruksdrift, selv om den i noen grad var basert på innkjøp av smågris, og ikke kun egen avl. Driftsbygningen ble på bakgrunn av dette ansett å falle innenfor landbruksbegrepet, og måtte tillates oppført.

For vurderingen av hønserier har også konsesjonsgrensene i forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjon betydning for om tiltaket faller innenfor LNF-formålet eller ikke. Spørsmålet om tillatelse til oppføring av hønseri for eggproduksjon ble behandlet av Fylkesmannen i Vestfold sak 2010/1244. Kommunen hadde ansett tiltaket for ikke å falle innenfor landbruksbegrepet, men gitt dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Fylkesmannen fant derimot at hønseriet var å anse som stedbunden næring, som dermed falt innenfor landbruksbegrepet og kunne tillates oppført på bakgrunn av dette. Tiltaket gjaldt oppføring av bygning for eggproduksjon med 7 500 høner.

Eiendommens totale areal var på 26 dekar, hvorav 10 dekar dyrket mark. Omfanget av driften på 7 500 høner lå helt på grensen av hva som kunne tillates når det gjaldt konsesjonsgrensen i forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjon. Fylkesmannen fant på bakgrunn av T-1443 at eggproduksjon, forutsatt at omfanget lå under de absolutte konsesjonsgrensene, i seg selv måtte anses å falle inn under landbruksbegrepet. Eiendommens begrensede areal ble også ansett for å passe til denne typen virksomhet, da hønseri ikke er særlig arealkrevende. På bakgrunn av dette ble anlegget også ansett for å være tilpasset brukets størrelse og drift, slik at hønserivirksomheten var i samsvar med LNF-formålet, og dermed måtte tillates.

4.3.2.3 Annen landbrukstilknyttet virksomhet

Hold av pelsdyr har i mange landbruksområder vært vanlig som tillegg til ordinær drift ved hold av for eksempel storfe, sau samt produksjon på de dyrkede arealene. I visse tilfeller drives også slike anlegg som hoveddriften på gården. I følge veileder T-1443 punkt 2.1 s. 8 faller pelsdyrfarmer og pelsdyrhus innenfor LNF-formålet dersom anlegget er tilpasset brukets størrelse og drift. Hvis anlegget derimot har karakter av industriell eller fabrikkmessig produksjon, faller det utenfor LNF-formålet. Vurderingene blir dermed noe av de samme som gjelder for grisefarmer og hønserier jfr. over. Også her må det i tillegg sees hen til om typen drift er tilknyttet landbruket på en slik måte at det er nødvendig å plassere på stedet, samt om selve virksomheten er tilpasset det gården kan gi av ressurser. Forskjellen er at det for pelsdyrhold ikke gjelder konsesjonsgrenser som kan være veiledende.

T-1443 punkt 2.3 om vurderingskriterier for grensetilfeller vil kunne være veiledende for vurderinger av tiltak knyttet til pelsdyrhold. Viktige kriterier er om tiltaket er knyttet til produksjon på gården eller ikke, og om virksomheten er basert på og tilpasset gårdens eget ressursgrunnlag. Pelsdyr er kjøttetere, og det er dermed vanskelig å produsere for til slike denne typen dyr på egen mark. Det er også strenge regler for foring av pelsdyr jfr. Forskrift 17. mars 2011 nr. 296 om hold av pelsdyr § 17. Dersom driften på gården kun går ut på hold av pelsdyr kan det dermed vanskelig sies at selve virksomheten er basert på gårdens eget ressursgrunnlag. Samtidig er pelsdyraktivitet en form for dyrehold og produksjon av varer (pels) som har nær tilknytning til tradisjonell landbruksdrift, noe som tilsier at denne typen virksomhet må falle innenfor landbruksbegrepet.

Dersom hoveddriften av gården går ut på tradisjonell landbruksdrift, er det lettere at pelsdyrhold kan tillates som tilleggsnæring på gården. Bygninger og antall dyr må i alle tilfelle være tilpasset selve gårdens størrelse og drift. Selve størrelsen på anlegget sett i forhold til gårdens samlede areal kan være relevant. Det vil også kunne ha betydning om bygget plasseres på dyrket mark, eller på annet areal som uansett ikke kan nyttes til produksjonsareal. Dersom bygget planlegges plassert på et område av gården hvor annen utnyttelse av arealet er vanskelig, vil dette kunne være positivt med tanke på å utnytte gårdens ressurser i størst mulig grad.

Dersom bygget isteden er usedvanlig omfattende sett i forhold til brukets størrelse og hva som med rimelighet kan driftes på stedet, trekkes dette i retning av at en her nærmer seg industriell

produksjon. Det er den landbruksmessige tilknytningen ved å utnytte gårdens egne ressurser som gjør at et eventuelt bygg til hold av pelsdyr vil falle innenfor landbruksbegrepet. Går man utover grensen for hva gårdens ressurser og arealer basert på en fornuftig utnyttelse kan brukes til, må dette sannsynligvis karakteriseres som en virksomhet som faller utenfor det som kan tillates innenfor LNF-formålet.

Landbruksvirksomhet trenger ikke nødvendigvis å gå ut på dyrehold eller produksjon på dyrket mark. Også forskjellige former for landbruksgartneri og hageveksthus er typer av bygg som kan oppføres i LNF-områder. Dette er virksomheter som både kan drives som hoveddriften på gården eller som tillegg til annen landbruksvirksomhet. Landbruksgartnerier og hageveksthus kan oppføres i LNF-områder dersom det er snakk om veksthus som er knyttet til produksjonen på gården, eller salgslokaler som hovedsakelig benyttes til salg av egne produkter produsert på gården. Har anlegget derimot karakter av handelsgartneri som i vesentlig grad omfatter varer og produkter som ikke er produsert på gården, kan dette ikke tillates dersom vedkommende område er regulert til LNF-område jfr. oversikten i T-1443.

Et gartneri eller veksthus vil være tilknyttet produksjon på gården dersom det tilsiktes å produsere egne planter, blomster og lignende. Slik egenproduksjon vil være tilfelle dersom driften går ut på å så frøene selv, for deretter å pleie plantene slik at disse kan vokse frem. I motsatt fall vil det for eksempel ikke være egen produksjon dersom det bare tas sikte på å kjøpe inn ferdige planter som er klare for videresalg.

Et salgslokale kan være tillatt dersom dette skal brukes til å selge planter som er produsert på gården. Egenproduserte planter som er sådd og grodd frem på gården slik som i eksempelet over, kan selges i et lokale på gården da dette er salg av egne produkter. Dersom det derimot kjøpes inn ferdige planter for videresalg på gården, er ikke dette salg av egne produkter. Da er man i stedet over på en form for handelsgartneri som ikke har tilknytning til gårdens landbruksdrift, og som altså faller utenfor LNF-formålet. Dette må da karakteriseres som næringsvirksomhet som omfattes av arealformålet bebyggelse og anlegg i pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1.

Spørsmålet om hvorvidt gartneri eller hageveksthus faller inn under landbruksbegrepet, har vært behandlet i Fylkesmannen i Østfold sak 2008/5215. Saken gjaldt om oppføring av drivhus for produksjon og salg, samt i denne forbindelse anlegging av parkeringsplasser på leid grunn, falt innenfor LNF-formålet. Til sammen ville drivhuset og parkeringen utgjøre 3

dekar. Virksomheten ville i hovedsak gå ut på produksjon og salg av egne varer. Det ble i denne sammenheng uttalt at dette talte for at tiltaket falt inn under landbruksbegrepet.

Problemstillingen gikk imidlertid ut på om det var nødvendig av hensyn til selve driften av næringen å plassere tiltaket på stedet. Eieren av eiendommen var ikke selv tiltakshaver, men skulle kun leie ut arealet til tiltakshaver.

Oppføringen av drivhuset hadde ikke noe med selve driften av gården å gjøre. Gårdsdriften gikk ut på noe helt annet enn produksjon og salg av plantearter, slik at det ikke var nødvendig for selve driften av gården at det ble oppført et drivhus. Fylkesmannen anså det derfor som at tiltaket ikke var knyttet til produksjonen på gården, noe som er avgjørende i grensetilfeller jfr. veileder T-1443. Fylkesmannen uttalte at:

”Selve hensikten med å tillate byggetiltak tilknyttet landbruksnæringen i LNF-områder er blant annet å legge til rette for utvikling av driften på landbrukseiendommer for derigjennom å styrke inntektsgrunnlaget for gårdbrukere. Dette hensynet blir ikke ivaretatt i dette tilfellet ettersom tiltakshaver leier arealet som drivhuset tenkes oppført på.”

Det ble pekt på at eier av gården ville få leieinntekter av det utleide arealet uavhengig av hva salgs virksomhet tiltakshaver drev på arealet. Situasjonen hadde altså sannsynligvis sett annerledes ut dersom det var eieren av eiendommen selv som ville anlegge et drivhus for å supplere landbruksdriften og styrke sitt inntektsgrunnlag. Dersom han ville produsere egne planter og vekster for deretter å selge dette selv, ville selve tilknytningen til landbruksdriften vært mye sterkere. I vedkommende sak ble det imidlertid av Fylkesmannen ansetts om avgjørende at arealet drivhuset skulle bygges på kun leides ut, og at gårdbrukeren ville få inntekter gjennom leien uansett hva slags drift om ble drevet. Når det heller ikke ble solgt produkter som var produsert på gården, hadde drivhuset ingen tilknytning til selve gårdsdriften. Dette var dermed en form for næringsvirksomhet uten tilknytning til landbruket, noe som kreves for virksomheter i LNF-områder. Det ble også lagt stor vekt på hensynet til jordvernet, da det planlagte drivhuset skulle oppføres på dyrket mark. Totalt ble det derfor ansett som at tiltaket ikke var sterkt nok tilknyttet stedbunden næring, og at det derfor falt utenfor landbruksbegrepet. Skulle tiltaket kunne gjennomføres, var tiltakshaver avhengig av en dispensasjonsbehandling.

Som følge av at det har blitt mindre lønnsomt å drive tradisjonelle gårdsbruk, har mange bønder etter hvert sett seg om etter nye måter å drive landbruksdrift på. Dette gjelder særlig

for mindre bruk hvor selve inntekten fra landbruksdriften ikke lenger er nok å leve av i seg selv. Ulike tilleggsnæringer som kan drives sammen med den tradisjonelle driften, kan for mange være redningen. Slike nye måter å drive landbruk på vil kunne virke positivt ved å opprettholde drift av gårdene og hindre fraflytting fra landbruksområder. Noen former for tilleggsnæringer er allerede nevnt, slik som pelsdyrhold og gartnerier, men også andre typer kan være aktuelle.

Pbl. § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav a) åpner for slik tilleggsvirksomhet ved at gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag faller inn under LNF-formålet. Generelt gjelder at slik gårdstilknyttet næringsvirksomhet kun er et supplement til den igangværende landbruksdriften. Selve landbruksdriften må være den dominerende virksomheten på eiendommen⁶⁴. Gårdstilknyttet næringsvirksomhet er i forarbeidene definert som⁶⁵

”... næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet.”

Det er videre forklart at fradeling av arealer til fordel for slik virksomhet ville falle utenfor det som omfattes av landbruksbegrepet, og dermed innebære en bruksendring.

Hestesenter og rideanlegg er driftsformer som er mulig å drive som næringsvirksomhet tilknyttet gården. I den skjematiske oversikten i veileder T-1443 vil slike anlegg omfattes av landbruksbegrepet dersom det gjelder anlegg for oppstalling av hest, mindre ridehall og rideanlegg, inkludert utleie eller utlån, og anlegget er tilpasset brukets størrelse og drift. Større hestesenter som omfatter ridehall og rideanlegg vil i følge oversikten derimot falle utenfor landbruksbegrepet.

Mange bønder som før kun har drevet tradisjonell gårdsdrift, har i de senere årene gått over til å drive gården ved produksjon av grovfor til hest kombinert med hold av hest. Dette gjelder både utleie av stallbokser og hold av hest til eget bruk. I mange tilfeller vil det være behov for tilgang på treningsmuligheter i form av ridehaller og ridebaner. Slike anlegg kan komme opp i omfattende størrelse på grunn av plassen som trengs for å kunne trene hester i forskjellige gangarter innenfor et bestemt område. Av denne grunn blir de alle fleste ridehaller og ridebaner som bygges, oppført etter de internasjonale mål på minimum 20 x 40 meter.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

⁶⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

Uansett om eksisterende driftsbygning på gården tas i bruk, eller om ny driftsbygning må oppføres til hold av hest, gjelder visse standarder for hvor stor plass hver enkelt hest skal ha. I forskrift om velferd for hest⁶⁶ § 24 fjerde ledd er det fastsatt at hesteboksene skal være så store og utformet på en slik måte at hestene kan ligge på siden og snu seg uten problemer. Mattilsynet har med hjemmel i forskriftens § 31 andre ledd fastsatt retningslinjer for innredning av staller⁶⁷. Retningslinjene skal følges ved oppføring av nye bygg, og er veiledende for eksisterende staller. For en hest med vanlig rideheststørrelse er det oppgitt at boksen skal være minimum 9 kvadratmeter stor⁶⁸. I tillegg kommer arealer for stallgang, utstysrom, forrom med mer. Rene stallbygg kan dermed bli av omfattende størrelse dersom de skal romme et større antall hester.

I grensetilfeller for om hesteanlegget er tilpasset brukets størrelse og drift eller ikke, er det i tillegg flere vurderingskriterier som bør vektlegges⁶⁹. Dette gjelder blant annet om virksomheten er basert på og tilpasset gårdens eget ressursgrunnlag, anleggets størrelse og volum, anleggets virkninger i forhold til natur- og kulturlandskap, naturvern, friluftsliv og kulturminner, trafikale forhold, naboer, estetikk og gårdstun, om virksomheten kan innpasses i eksisterende bygninger eller om det kreves nybygg, samt tiltakets virkninger i forhold til støy, forurensning med mer. Det vil her være naturlig å ta i betraktning antall hester og disses behov for grovfor, samt størrelsen på eventuelle ridehaller og ridebaner. Dersom de anlagte ridebaner er betraktelig større enn hva antallet hester på gården skulle tilsi, er det lettere å klassifisere anlegget som ren næringsvirksomhet og ikke landbruksvirksomhet. Dette gjelder særlig dersom anlegget tydelig bærer preg av hovedsakelig å være anlagt med arrangering av større ridestevner for øye.

Det samme gjelder dersom antallet hester er betydelig større enn hva som kan klares å dyrkes av dyrefor på eiendommen, samt behovet for arealer til luftegårder og beiter. Av betydning her kan nevnes Fylkesmannen i Østfold sak 2007/4878, hvor kommunens tillatelse til bygging av stallbygning og ridehall i område regulert til LNF-område ble opphevet. Saken gjaldt oppføring av stallbygning med tilhørende ridehall og lager. Stallbygningen ville romme 16 hester med tilhørende rom for drift av stallen, mens ridehallen ville bli på 1365 kvadratmeter. Selve eiendommen var totalt på 590,3 dekar, hvorav 123,6 dekar dyrket mark. Fylkesmannen

⁶⁶ Forskrift 2. juni 2005 nr. 505 om velferd for hest

⁶⁷ Retningslinjer fastsatt av Mattilsynet 21. juli 2006

⁶⁸ De oppgitte tall i retningslinjene er minimumsstørrelser jfr. retningslinjene s. 1

⁶⁹ T-1443 s. 10

tok utgangspunkt i oppstillingen og vurderingskriteriene for grensetilfeller i T-1443. Det avgjørende var om tiltaket var tilpasset brukets størrelse og drift, noe som gjaldt uansett om det dreide seg om større eller mindre rideanlegg i seg selv. Etter Fylkesmannens vurdering var eiendommen av begrenset størrelse og hadde begrensede ressurser når det gjaldt produksjon av for, luftegårder og lignende sett i forhold til antall hester og bygningenes betydelige størrelse. Tiltaket ville fremstå som dominerende i landskapet, og medføre uheldige lukt- og støyvirkninger for naboene. Etter en samlet vurdering ble derfor tiltaket ansett som å falle utenfor landbruksbegrepet og dermed ikke i samsvar med LNF-formålet i kommuneplanens arealdel.

Det er etter dette klart at ved vurderinger om hestesenter og rideanlegg er tilasset brukets størrelse og drift, har det stor betydning hvor mange hester som skal oppstalles og hvor omfattende bygningene og anleggene er sett i forhold til eiendommens størrelse. Dersom det er planlagt hold av flere hester enn det som er antatt at kan produseres av grovfor, tilsier dette at tiltaket faller utenfor landbruksbegrepet. Det samme gjelder dersom bygningene anses som for dominerende sett i forhold til eiendommens størrelse. Er dette tilfelle, er tiltaket i så fall ikke tilpasset brukets størrelse og drift.

For å drive gård trengs det mye maskinelt utstyr, som innimellom er avhengig av større eller mindre grad av vedlikehold. Et verksted på gården til slik vedlikehold og reparasjon kan da være lønnsomt mot å måtte betale andre for å gjøre dette. Spørsmålet er om man da også kan ta på seg reparasjoner for andre, eller om man kun må holde seg til å reparere sitt eget utstyr. Et landbruksverksted hvor det også blir reparert utstyr for andre, kan være en mulig tilleggsnæring til selve landbruksdriften. I følge T-1443 er landbruksverksteder omfattet av landbruksbegrepet dersom verkstedet i hovedsak benyttes til reparasjon av gårdens eget utstyr. Dersom verkstedet derimot i det vesentligste er basert på eksterne oppdrag, faller det utenfor landbruksbegrepet.

Det kan være vanskelig å avgjøre om et verksted ”i hovedsak” benyttes til reparasjon av gårdens eget utstyr eller reparasjon av andres utstyr. I kriteriet om at det hovedsaklig må benyttes til reparasjon av eget utstyr, ligger det også at verkstedet i noen grad kan ta på seg eksterne oppdrag. Det er nærliggende at veilederen her tar sikte på en klar overvekt av reparasjon av eget utstyr for at det skal falle inn under landbruksbegrepet. Dersom en klar overvekt av reparasjonene omfatter eget utstyr, er det sannsynlig at dette vil falle inn under landbruksbegrepet dersom det i tillegg er nødvendig for selve driften av gården. Nærmer man

seg 50/50 egne reparasjoner og eksterne oppdrag, vil dette kunne trekke i retning av at verkstedet ikke hovedsakelig blir brukt til egne formål. Eksterne oppdrag er ikke tilknyttet det behovet gården har for varer eller tjenester, mens reparasjon av gårdens eget utstyr derimot er nødvendig for produksjonen på gården. Det er derfor nærliggende å gå ut ifra at for at landbruksverksteder skal falle inn under LNF-området er det et vilkår at reparasjonene som foregår der med klar overvekt er reparasjoner på eget utstyr. Landbruksverksteder som tar sikte på hovedsakelig å basere seg på eksterne oppdrag vil dermed isteden utgjøre en form for næringsvirksomhet uten tilknytning til landbruket. Disse vil isteden være næringsvirksomhet jfr. hovedformålet bebyggelse og anlegg i pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1.

Gårdsslakterier og foredlingsanlegg kan også være mulige tilleggsnæring i landbruket. Slike bygg er i følge T-1443 avhengige av i hovedsak å være basert på bearbeiding og videreforedling av råvarer og produkter på gården for at tiltaket skal omfattes av landbruksbegrepet. Dersom videreforedlingen i vesentlig grad er basert på råvarer eller produkter som ikke er dyrket på gårdsbruket og/eller har karakter av industriell produksjon, faller tiltaket utenfor landbruksbegrepet. Et eksempel kan være et større gårdsbruk som baserer seg på oppforing av kjøttedyr (storfe), og som ønsker å oppføre et eget slakteri til for slakt og foredling. Dersom kun dyr som er avlet frem og dermed ”produsert” på gården slaktes her, vil anlegget være tillatt siden anlegget baserer seg på bearbeiding av egne produkter fra gården.

Dersom slakteriet i tillegg til egne dyr også tar sikte på å bearbeide dyr fra andre gårdsbruk, stiller saken seg annerledes. Grensen går i følge T-1443 ved om bearbeidelsen ”i vesentlig” grad er basert på produkter fra andre enn gården selv. Dersom slakteridriften går ut på å bearbeide 90 % produkter fra egen gård og 10 % fra andre gårder, vil driften i det vesentligste måtte være basert på varer fra egen produksjon. Nærmer man seg i stedet 55 % varer fra egen produksjon og 45 % fra andre, er det ikke like klart. Ved denne grensedragningen har det også betydning om bearbeidelsen har karakter av industriell produksjon. Tar slakteriet sikte på å bearbeide produkter som er langt over grensen av hva som kan fås ut av gårdens egne ressurser, og det i tillegg vil være produkter fra andre gårder som vil være det vesentligste, trekker dette i retning av at det vil foregå en industriell produksjon. Denne driften kan da ikke sies å være basert på gårdens eget ressursgrunnlag, og faller utenfor landbruksformålet.

I den senere tid har ulike former for grønn om omsorg også utviklet seg til en form for næring som kan drives i tilknytning til gården. Særlig *Inn på tunet* har blitt et tiltak som kan utøves i

samband med gårdsdriften. Dette er et velferdstiltak som særlig tar sikte på å kombinere behov for alternative opplæringsarenaer for barn og unge og arbeidstreningsbehov, med en ny næringsvirksomhet basert på gårdens ressurser⁷⁰. Om denne typen tiltak faller innenfor landbruksbegrepet eller ikke, er drøftet av Miljøverndepartementet i en tolkningsuttalelse til en fylkesmann inntatt i Planjuss nr. 1/2012⁷¹. Spørsmålet gjaldt om det kunne tillates oppført en kårbolig til bruk for virksomheten Inn på tunet. Våningshus eller kårbolig faller slik som behandlet over, innenfor landbruksbegrepet dersom bygningen er nødvendig av hensyn til driften på gården, og bygningen ikke hovedsakelig brukes til annet formål.

Departementet viste til at spørsmålet ikke kan besvares generelt, men må vurderes konkret for hvert enkelt tilfelle. En kårbolig vil i følge departementet ikke kunne tillates dersom hovedformålet med bygningen er å bruke denne til virksomheter som Inn på tunet. Hvis Inn på tunet er hovedvirksomheten som drives på gården, vil ikke kårboligen være innenfor LNF-formålet. Dersom boligen derimot hovedsakelig oppføres som bolig knyttet til den ordinære landbruksdriften, kan virksomhet som Inn på tunet tillates dersom dette foregår i begrensende perioder av året, eller i en mindre del av bygningen.

⁷⁰ Handlingsplan 2013-2017 *Inn på tunet* utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruks- og matdepartementet september 2013, s. 2

⁷¹ T-1511Planjuss 1/2012 *Forståelse av begrepet landbruk* s. 42, utgitt av Miljøverndepartementet 2012

5 Vurdering og avslutning

5.1 Om det rettslige innhold av landbruksbegrepet i plan- og bygningsloven

Dersom det finnes noenlunde klare retningslinjer for hvilke typer av tiltak som faller innenfor landbruksbegrepet og ikke, vil dette lede til forutberegnelighet for grunneiere i landbruksområder ved planlegging av nye tiltak. Alt fra budsjettering til tegning av bygg vil være lettere når man vet hvilke grenser man må holde seg innenfor.

Som det fremkommer av behandlingen over angående landbruksbegrepets rettslige innhold, er det vanskelig å trekke en bestemt grense for hva som omfattes og ikke. De ulike tiltakene som er aktuelle i landbruksområder er av svært forskjellig art. Tiltakene må derfor behandles deretter. Det kan på grunn av dette ikke oppstilles en generell mal for hva som skal til for at tiltaket kan tillates oppført. Isteden må det i hvert enkelt tilfelle foretas en konkret vurdering av om det bestemte tiltaket faller innenfor hva som kan tillates i LNF-områder eller ikke.

Noen hovedlinjer er likevel fremtredende. Dette gjelder særlig at landbruksbegrepet i plan- og bygningsloven er et dynamisk begrep, som nødvendigvis vil forandre seg over tid i takt med utviklingen i samfunnet. Dermed kan tiltak som ikke nødvendigvis ble ansett for å falle innenfor LNF-områder tidligere, i fremtiden måtte sies å omfattes som følge av denne utviklingen. Dette gjelder særlig nye typer av tilleggsvirksomheter i tilknytning til landbruksdrift.

Bolighus og kårboliger på gården må være nødvendige for landbruksdriften for å kunne tillates oppført. I dette ligger at det ikke kan tillates bygget mer omfattende eller flere boligbygg enn det som skal til for å dekke boligbehovet i tilknytning til driften av gården. En mindre del av huset eller bruk til annen virksomhet i begrensede perioder kan imidlertid være tillatt, dersom huset hovedsakelig fungerer som nødvendig bolig for driver av gården resten av året. Et vilkår for bruk til slik tilleggsvirksomhet er imidlertid at denne typen virksomhet kun kommer som et tillegg til den dominerende landbruksdriften av gården.

Vanlige driftsbygninger er avhengig av å være en nødvendig forutsetning for selve landbruksdriften for å skulle karakteriseres som landbruksbygg, og ikke rene industribygg.

Dette innebærer at selve landbruksdriften ikke kan drives, eller ikke kan drives tilfredsstillende, uten driftsbygningen. I noen tilfeller kan bruken bli endret, eller det skal drives annen virksomhet i deler av bygningen. For at bygningen da fortsatt skal omfattes av landbruksbegrepet, må den delen av driftsbygningen som har tilknytning til selve landbruksdriften, være det dominerende. Brukes hovedarealet av bygningen til for eksempel salgshall for biler, vil dette være en form for virksomhet som faller utenfor landbruksbegrepet på grunn av virksomhetens manglende egenskap av å være nødvendig for driften av gården.

Et sentralt kriterium for om et tiltak faller inn under landbruksbegrepet og dermed også LNF-formålet, synes også å være om selve tiltaket av hensyn til driften er nødvendig å plassere nettopp på vedkommende sted på grunn av ressursene som finnes her. Dette gjelder den nødvendige tilgangen til ressurser som dyrkbar jord, tilgang på skog, beiter og lignende. Dersom den planlagte virksomheten ikke er nødvendig å plassere på stedet av hensyn til ressursene som finnes der, eller selve driften av gården, vil virksomheten falle utenfor landbruksbegrepet jfr. omtalte sak om drivhuset på leid grunn⁷². Slik virksomheten vil i stedet da anses å være ren næringsvirksomhet. Denne typen virksomhet faller innenfor arealformålet bebyggelse og anlegg i pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1. Alternativt kan slik virksomhet tillates dersom det i plan er bestemt at det i området skal tillates slik næringsvirksomhet jfr. pbl. § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav b).

Om anlegget er tilpasset gårdens størrelse og drift gjelder også som et kriterium for flere typer landbrukstiltak. Dette gjelder særlig for tiltak som fellesfjøs, grisefarmer og hønserier⁷³, pelsdyrhold og hestesentre og rideanlegg. Størrelsen på anlegget sett i forhold til hva som med rimelighet kan fås ut av gårdens ressurser har her betydning. Dersom det tas sikte på å produsere langt over det gårdens ressursgrunnlag tilsier, vil dette trekke i retning av at anlegget er å anse som industriell produksjon jfr. eksempelet om slakteri.

Ved forskjellige former for tilleggsnæringer på gården, er tiltakets lovlighet først og fremst avhengig av at dette kun kommer som et supplement til en allerede i gangværende, lovlig gårdsdrift, slik som for eksempel melkeproduksjon, grisefarm og lignende. Tar virksomheten sikte på salg av produkter på gården, er det i tillegg et kriterium at salget i all hovedsak gjelder egne produkter som er avlet frem eller produsert på gården. Dersom virksomheten

⁷² Fylkesmannen i Østfold sak 2008/5215

⁷³ For grisefarmer og hønserier har det i tillegg betydning om driften holdes innenfor konsesjonsgrensene i forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjon jfr. oversikten i T-1443

isteden skal gå ut på salg av innkjøpte produkter, faller dette utenfor landbruksbegrepet. Produktene mangler da den nødvendige tilknytningen til selve landbruksdriften.

5.2 Om muligheten til byggetillatelse i LNF-områder

Det er bare tiltak som omfattes av landbruksbegrepet som kan tillates oppført i LNF-områder jfr. reglene om planers rettsvirkninger i pbl. §§ 11-16 og 12-4. Andre typer byggetiltak og næringsvirksomhet faller utenfor, og skal nektes. Unntaksvis kan det i plan åpnes for at det i visse LNF-områder i tillegg skal tillates bestemte byggetiltak eller næringsvirksomhet jfr. pbl. § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav b).

Dersom det ikke er åpnet for slike andre tiltak i plan, gjelder landbruksbegrepet fullt ut. En søknad som for eksempel gjelder oppføring av driftsbygning hvor det skal foregå en industriell produksjon og/ellers salg av andre produkter enn gårdens egne, vil da ikke kunne gis tillatelse i og med at den faller utenfor arealformålet. Tiltakshaver har da to muligheter til å få gjennomført sitt tiltak.

Først og fremst kan søknaden behandles etter dispensasjonsreglene i plan- og bygningsloven kapittel 19. Dette innebærer at tiltak som er i strid med plan, likevel kan tillates etter en vurdering av dispensasjonsmyndigheten. Dispensasjonen gjør ingen endringer i den vedtatte plan for området, men gir tillatelse til å gjøre unntak fra planen for det tiltaket det gjelder. Dispensasjon kan enten gis midlertidig eller varig jfr. § 19-2 første ledd. Myndigheten til å gi dispensasjon er tillagt kommunen jfr. § 19-4 første ledd.

Dispensasjon krever grunnlagt søknad jfr. pbl. § 19-1 første ledd første punktum. Adgangen til dispensasjon er videre begrenset gjennom flere kriterier i § 19-2 andre ledd. Dispensasjon er avhengig av at hensynene bak bestemmelsene som det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt ved dispensasjonen. Vedtatte planer og bestemmelser er blitt til gjennom en omfattende prosess, hvor mange hensyn og interesser har blitt veid opp i mot hverandre. Det skal derfor ikke være kurant å kunne dispensere fra plan. I tillegg må fordelene ved dispensasjon etter en samlet vurdering være klart større enn ulempene. Ved dispensasjon fra planer i landbruksområder vil det kunne være relevant å legge vekt på om området er preget av fraflytting og nedlegging av gårdsbruk. En eventuell dispensasjon fra plan til fordel for en

virksomhet i tilknytning til landbruksdriften vil da kunne være positivt. Samtidig skal også tiltakets virkninger for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet vektlegges. Særlig støy og forurensning må kunne ha betydning her.

Dersom det ikke blir gitt dispensasjon fra plan, har tiltakshaver mulighet til å utarbeide eget forslag til reguleringsplan for området. En vedtatt reguleringsplan skal følges ved byggesøknader om tillatelse til gjennomføring av tiltak jfr. pbl. § 12-4 tredje ledd⁷⁴. Privates mulighet til å utarbeide forslag til reguleringsplan gjelder detaljreguleringsplaner jfr. § 12-3 andre ledd. Reguleringsplanen må selv om den utarbeides av andre enn kommunen, være i samsvar med kommuneplanens arealdel. En type tiltak som i seg selv faller utenfor landbruksbegrepet i kommuneplanens arealdel, kan altså ikke gjennomføres ved hjelp av reguleringsplan. Er tiltaket i strid med LNF-formålet i kommuneplanens arealdel, kommer dermed tiltakshaver ingen vei ved å utarbeide forslag til reguleringsplan. Dersom heller ikke dispensasjon gis, er tiltakshavers muligheter til gjennomslag for sitt tiltak stengt.

Mange former for tilleggsnæringer kan være aktuelle når det ikke lenger lønnsomt å drive kun tradisjonell landbruksdrift. Dette kan gjelde både større og mindre virksomheten i tilknytning til gården. I mange tilfeller vil det da kunne være aktuelt å ta i bruk de eksisterende bygningene på gården, eller gjøre mindre tiltak på disse for at de skal passe til det nye formålet. En slik bruk av allerede eksisterende bygninger på gården vil kunne være positivt av flere grunner. Man slipper at eldre bygninger blir stående tomme og forfalle, samtidig som at eldre bygninger ofte passer bedre inn i landskapet enn det nye, mer moderne bygninger gjør. Det vil også kunne være positivt ut i fra et økonomisk perspektiv, da man sparer tid og penger på å bygge nytt. I likhet med andre tiltak, må imidlertid den nye bruken av bygningene være i samsvar med arealformålene i arealplanen for området. Dersom tiltaket likevel skulle falle utenfor formålet, må løsningen være som for andre tiltak; enten må det søkes om dispensasjon, eller så må tiltakshaver utarbeide forslag til en ny reguleringsplan for området.

⁷⁴ Dersom det søkes om byggetillatelse og tiltaket er i samsvar med reguleringsplanens formål og bestemmelser, skal søknaden godkjennes jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 231

Litteraturliste

Juridisk litteratur

Pedersen m. fl. Del 1 (2010). Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness, Audvar Os (2010): *Plan- og bygningsrett, del 1 Planlegging og ekspropriasjon*, 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Tidsskrifter

T-1511 Planjuss 1/2012 utgitt av Miljøverndepartementet 2012

Lover og forskrifter

Lover

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningslov (opphevet)

Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven)

Lov 16. januar 2004 nr. 05 om regulering av svine- og fjørfeproduksjon

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Forskrifter

Forskrift 18. februar 2003 nr. 175 om hold av svin

Forskrift 22. april 2004 nr. 665 om hold av storfe

Forskrift 2. juni 2005 nr. 505 om velferd for hest

Forskrift 12. juni 2009 nr. 639 om delegering av myndighet til Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet etter plan- og bygningsloven

Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften)

Forskrift 18. desember 2009 nr. 1808 om endring i forskrift om hold av svin

Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)

Forskrift 17. mars 2011 nr. 296 om hold av pelsdyr

Forarbeider

Odelstingsproposisjoner

Ot.prp. nr. 94 (2002-2003) Om lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

Rundskriv

Rundskriv T-8/86. Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementets rundskriv til fylkesmennene 1. juli 1986 om overføring til fylkesmannen av myndighet etter plan- og bygningsloven

Rapporter og veiledere

Veiledere

HO-2/2002 *Temaveileder – Driftsbygninger i landbruket*. Direktoratet for byggkvalitet, desember 2002

T-1443 *Veileder – Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss*. Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet juni 2005.

Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister, del 1 – Spesifikasjon for plankart. Fastsett av Miljøverndepartementet 1. juli 2009, med endringer pr. 12. juli 2012

T-1491 *Veileder - kommuneplanens arealdel*. Miljødepartementet, versjon av 2. november 2012

Rapporter

Kristiansen, Berit (2014). *Driftsgranskingar i jord- og skogbruk – Rekneskapsresultat 2013*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)

Knutsen, Heidi (2014). *Utsyn over norsk landbruk - Tilstand og utviklingstrekk 2014*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)

Landbruksdirektoratet (2014). Statistikk og utviklingstrekk – Samdrifter i melkeproduksjonen <https://www.slf.dep.no/no/statistikk/utvikling/melkekvote/samdrifter> [Sisert 15. april 2015]

Retningslinjer

Retningslinjer til Forskrift om velferd for hest fastsett av Mattilsynet 21. juli 2006

Handlingsplaner

Handlingsplan 2013-2017 *Inn på tunet*, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruks- og matdepartementet september 2013

Rettspraksis

LB-2012-14677 (MEI-dommen)

Forvaltningspraksis

Departementene

Sak 95/2249 Uttalelse fra Miljøverndepartementet til fylkesmann 20.juni 1995

Fylkesmannsembetene

Fylkesmannssak 3419/86

Fylkesmannen i Østfold sak 2007/4878

Fylkesmannen i Østfold sak 2008/5215

Fylkesmannen i Hedmark sak 2009/8901

Fylkesmannen i Vestfold sak 2010/1181

Fylkesmannen i Vestfold sak 2010/1244